

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Puntaroituja äänestyspäätöksiä? : kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa

Leino, Mikko

2019-12-09

---

Leino , M , Bäck , M T , Christensen , H , Kulha , K , Setälä , M , Strandberg , K & Taskinen , M 2019 , ' Puntaroituja äänestyspäätöksiä? kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa ' , Politiikka : Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu , Vuosikerta. 61 , Nro 4 , Sivut 337-363 .

---

<http://hdl.handle.net/10138/315408>

---

unspecified  
publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

# Puntaroituja äänestyspäätöksiä? Kuntaliitoskysymyksen käsittely Mustasaaren kansalaisraadissa



MIKKO LEINO  
MARIA BÄCK  
HENRIK SERUP CHRISTENSEN  
KATARIINA KULHA  
MAIJA SETÄLÄ  
KIM STRANDBERG  
MARI TASKINEN

**ABSTRAKTI** Helmikuussa 2019 Mustasaassa järjestettiin kansanäänestysvaihtoehtoja arvioiva kansalaisraati ennen kunnallista, neuvoa-antavaa kansanäänestystä kuntaliitoksesta Vaasan kanssa. Kaksikielinen raati puntaroi kuntaliitoskysymystä neljän päivän ajan sekä laati julkilausuman, joka sisälsi aiheen kannalta tärkeimmät tosiasiat sekä tärkeimmät perustelut kuntaliitoksen puolesta ja sitä vastaan. Julkilausuma postitettiin tämän jälkeen äänioikeutetuille kuntalaisille. Tämän artikkelin tarkoituksena on analysoida, onnistuiko kansalaisraati kuntaliitoskysymyksen puntaroinnissa. Raadin toimintaa arvioidaan kolmen kriteerin kautta, joita ovat raadin demokraattisuus, analyttinen perusteellisuus ja lopputuotoksen laadukkuus sekä raadin ulkoiset vaikutukset. Analyysissa hyödynnetään kolmea eri kyselyaineistoa: osallistujakyselyä, kyselytutkimuskokeen tuloksia sekä kansanäänestyksen jälkeen kerättyä kuntalaiskyselyä. Analyysin perusteella demokraattisuus toteutui raadissa melko hyvin: osallistujajoukko oli monipuolinen ja keskusteluihin osallistuminen onnistui suurimmalta osalta ongelmitta. Raadin moderaattorit koettiin tasapuolisiksi. Raatilaisten tiedot aiheesta karttuivat selvästi, minkä lisäksi suurin osa ilmoitti usein puntaroineensa omista näkemyksistään poikkeavia mielipiteitä huolellisesti. Mustasaaren kunnan asukkaat olivat – osaltaan alueellisesta medianäkyvyydestä johtuen – varsin tietoisia raadista, ja viimeisen kyselyn mukaan enemmistö äänioikeutetuista luki raadin julkilausuman. Julkilausuman lukeminen kerrytti kuntalaisten tietoa aiheesta, minkä lisäksi sillä oli vaikutusta myös heidän kuntaliitoskantoihinsa. Tulokset ovat samansuuntaisia aiemman kansalaisraateja koskevan tutkimuksen kanssa, jonka mukaan kansalaisraatien tuottama informaatio voi lisätä äänestäjien tietotasoa ja ymmärrystä kansanäänestysten yhteydessä. Analyysin perusteella tämän tyyppisiä kansalaisraateja voitaisiin käyttää apuna harkittujen äänestyspäätösten teossa myös Suomessa.

## JOHDANTO

Kansanäänestyksissä kansalaisilla on usein edessään monimutkainen kysymys, johon esitetään kaksi ratkaisuvaihtoehtoa. Koska yksittäisellä äänestäjällä on todennäköisesti vain pieni vaikutus lopputulokseen, heillä ei välttämättä ole motivaatiota perehtyä riittävästi asiakysymykseen (Downs 1957). Kansanäänestysten riskinä on myös se, että poliittiset eliitit pyrkivät manipuloimaan niiden tuloksia (Qvortrup 2017). Päätöksentekoon liittyvän julkisen harkinnan eli demokraattisen deliberaation kannalta kansanäänestykset vaikuttavat ongelmallisilta, koska kansanäänestyskampanjoissa ei tyypillisesti pyritä päätösvaihtoehtojen huolelliseen puntarointiin vaan lähinnä äänestäjien mobilisointiin (LeDuc 2015). Vastakkainasetteluja voi kärjistää myös se, että äänestäjät ovat usein niin sanottuja tavoitteellisia harkitsijoita eli he etsivät omia ennakkokäsityksiään tukevaa tietoa ja torjuvat aktiivisesti niiden vastaista tietoa (Leeper ja Slothuus 2017).

Jotkut tutkijat ovat kysyneet, ovatko deliberatiivinen demokratia ja kansanäänestykset ylipäänsä yhteen sovitettavissa (Chambers 2009). Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty myös erilaisia mahdollisia lääkkeitä kansanäänestysten ongelmien ratkaisemiksi. Kansanäänestyskampanjointia voi säännellä monin tavoin, ja lisäksi hallitukset voivat tarjota tietoa äänestäjille (Reidy ja Suiter 2015). Nämä menettelyt eivät kuitenkaan välttämättä lisää kansalaisten motivaatiota etsiä tietoa ja puntaroida eri näkökantoja. Esimerkiksi useamman kuin kahden vaihtoehdon tarjoaminen kansanäänestyksissä voisi vähentää vastakkainasettelujen riskiä, koska se kannustaisi äänestäjät puntaroimaan vaihtoehtoja monipuolisemmin (Barber 1984). Puntaroituja äänestyspäätöksiä voisi kannustaa myös siten, että kansanäänestysten yhteydessä järjestettäisiin deliberatiivisia eli puntaroivia kansalaiskeskusteluja (emt.). Puntaroivissa kansalaisfoorumeissa pyritään keskusteluun, jossa esitettyjä argumentteja arvioidaan tasapuolisesti niiden ansioiden perusteella. Näin ollen osallistujia kannustetaan omien näkökantojen perustelemiseen, muiden näkemysten kuuntelemiseen ja tasapuoliseen harkintaan, eikä siis väittelyyn saati painostukseen tai muiden toiminnan hankaloittamiseen (Elster 1998; Fishkin ja Luskin 2005; Warren 2009). Joissakin malleissa jopa esitetään, että kaikkien äänestäjien tulisi osallistua tällaisiin keskusteluihin ennen merkittäviä kansanäänestyksiä (Ackerman ja Fishkin 2002).

Yksi lupaavimmista konkreettisista ratkaisumalleista kansanäänestysten ongelmiin on Yhdysvaltojen Oregonissa kehitetty ja käytössä oleva kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmä, *Citizens' Initiative Review (CIR)*. Kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmässä kansalaisraati arvioi kansalaisaloitetta ennen sitä koskevaa kansanäänestystä. Kansalaisraadin laatima julkilausuma lähetetään kaikille rekisteröityneille äänestäjille, jotta äänestäjät saavat luotettavaa ja puntaroitua tietoa äänestyskysymyksestä. CIR-prosessin vaikutuksista äänestäjien valmiuteen tehdä informoituja päätöksiä on monia tutkimustuloksia. Esimerkiksi Már ja Gastilin (2019) tutkimus osoittaa, että kansalaisraadin julkilausuman lukeminen paransi äänestäjien kysymykseen liittyvien arviointien tarkkuutta, ja vähensi näin ollen puolueidentiteetistä ja ennakkoasenteista johtuvia virhekäsityksiä. Knobloch ym. (2019) osoittavat toista CIR-raatia koskevassa tutkimuksessaan, että tietoisuus kansalaisraadeista lisäsi vastaajien ulkoista kansalaispätevyyttä, kun taas julkilausuman lukeminen lisäsi puolestaan vastaajien sisäistä kansalaispätevyyttä. Ulkoisella kansalaispätevyydellä tarkoitetaan kansalaisten tunnetta siitä, että heidän äänensä kuuluu poliittisessa päätöksenteossa, ja sisäisellä kokemusta siitä, että he ymmärtävät päätöksentekoa ja pystyvät tehokkaasti osallistumaan siihen (ks. esim. Kestilä-Kekkonen 2015).

Suomessa kansanäänestyksiä järjestetään lähinnä paikallistasolla (Jäske 2018). Kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen tarvitaan aina kunnanvaltuuston enemmistön kannatus. Ylivoimaisesti eniten kansanäänestyksiä järjestetään kuntaliitoksista (Christensen ym. 2016, 16; Pekola-Sjöblom 2016, 5). Näin oli myös tämän artikkelin tutkimuskohteessa, eli Mustasaassa, jossa järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitoksesta maaliskuussa 2019. Helmikuussa 2019 paikkakunnalla järjestettiin CIR-mallia seuraava kansanäänestysvaihtoehtoja arvioiva kansalaisraati, jonka toteuttajina olivat Turun yliopiston ja Åbo Akademin tutkijat Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamasta PALO-hankkeesta (*Participation in Long-Term Decision-Making*).

Mustasaaren kansalaisraati on ensimmäinen Euroopassa toteutettu CIR-tyyppinen kansalaisraati. Lisäksi Mustasaaren kansalaisraati oli ensimmäinen kerta, kun CIR-tyyppinen kansalaisraati järjestetään muun kuin kansalaisaloitteeseen perustuvan kansanäänestyksen yhteydessä. Mustasaaren kansanäänestys perustui vaaleilla valittujen edustajien aloitteeseen, mikä on tyypillinen menettelytapa eurooppalaisissa demokratioissa (Morel 2001). Kansalaisraadın tehtävänä oli laatia julkilausuma mahdollisen kuntaliitoksen keskeisimmistä tosiasioista ja tärkeimmistä perusteluista liitoksen puolesta ja vastaan. Kuntaliitos on monisyinen ja mutkikas kysymys, jolla on sekä välittömiä että pitkän tähtäimen vaikutuksia. Muiden kuntaliitosten tavoin myös Mustasaassa kuntaliitos on herättänyt kuntalaisten keskuudessa kiivasta keskustelua ja vahvoja tunteita (ks. esim. Strandberg ym. 2018).

Artikkelin tarkoituksena on esitellä Mustasaaren kansalaisraadın tavoitteita, toimintaa sekä vaikutuksia. Se pyrkii vastaamaan kysymykseen, onnistuiko Mustasaaren kansalaisraati kuntaliitoskysymyksen deliberaatiossa eli puntaroinnissa. Raadın toimintaa arvioidaan kolmen kriteerin kautta, joista osaa on aiemmin käytetty myös CIR-raadın arvioinnissa (ks. Knobloch ym. 2013). Tarkastelussa ovat raadın (a) demokraattisuus; (b) analyttinen perusteellisuus ja lopputuotoksen laadukkuus (c) raadın ulkoiset vaikutukset, toisin sanoen sen vaikutukset äänestäjiin.

Analyysin mukaan raadın sisäinen ja ulkoinen inklusiivisuus toteutuivat hyvin ja osallistujat kokivat raadın ohjatun työskentelyn puolueettomaksi ja sen ilmapiirin kunnioittavaksi. Osallistujien oman kokemuksen mukaan heidän tietonsa kuntaliitoksesta karttuivat raadın aikana huomattavasti. Raadın kirjoittama kuntalaisille suunnattu julkilausuman sai pääosin positiivisen vastaanoton mustasaarelaisten keskuudessa. Sen lukeminen kerrytti kuntalaisten tietoja aiheesta, minkä lisäksi sillä oli vaikutusta myös heidän luottamukseensa kansalaisraatia kohtaan, kykyyn asettua muiden asemaan sekä kuntaliitoskantoihinsa. Nämä tulokset ovat hyvin samansuuntaisia kuin vastaavissa tutkimuksissa Yhdysvalloissa.

Tämä artikkeli alkaa demokraattisten innovaatioiden, puntaroivan kansalaiskeskustelun lähtökohtien sekä kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmän esittelyllä, minkä jälkeen kerrotaan tarkemmin Mustasaaren ja Vaasan välisestä kuntaliitoksesta tapauksena sekä itse raadın kulusta. Tämän jälkeen esitetään tarkemmin kriteerit, joilla raadın puntaroinnin onnistumista arvioidaan, sekä tähän tarkoitukseen käytössä oleva aineisto. Kuhunkin kriteeriin keskitytään omassa luvussaan, joiden jälkeen artikkelin lopuksi esitetään johtopäätökset.

## KANSALAISALOITTEITA ARVIOIVA KANSALAISRAATI DEMOKRAATTISENA INNOVAATIONA

Demokraattiset innovaatiot ovat uusia institutionalisoituja osallistumismenetelmiä, jotka on suunniteltu lisäämään ja syventämään kansalaisten osallistumista demokraattiseen päätöksentekoon (Smith 2009). Demokraattiseksi innovaatioiksi nimitetään yleensä sellaisia institutionalisoituja osallistumismuotoja, jotka eivät suoraan liity edustukselliseen demokratiaan, puolueisiin ja vaaleissa äänestämiseen. Niiden tarkoituksena ei ole korvata edustukselliseen demokratiaan liittyvää osallistumista, vaan pikemminkin lisätä poliittisen osallistumisen ja vaikuttamisen keinovalikoimaa (Christensen ym. 2016; Jäske 2018). Demokraattisia innovaatioita ovat esimerkiksi erilaiset suoran demokratian muodot (*direct democracy*) kuten kansanäänestykset tai kansalais- ja kuntalaisaloitteet; yhteishallinnon keinot (*co-governance*) kuten naapurusto- ja kyläneuvostot tai osallistuva budjetointi; puntaroivat kansalaisfoorumit (*deliberative mini-publics*) kuten kansalaisraadit, konsensuskonferenssit, puntaroivat mielipidemittaukset ja kansalaiskoukset. Näistä voi kuitenkin huomata, että termi demokraattinen innovaatio on paikoin harhaanjohtava, koska osa tämän kaltaisista osallistumisen muodoista on hyvin vanhoja (Christensen ym. 2016).

Puntaroivan keskustelun edistämiseksi kansalaisfoorumeissa pyritään siihen, että käsiteltävän asiaksymyksen kannalta olennaiset näkökulmat ovat laajasti edustettuina. Tähän tavoitteeseen pyritään rekrytoimalla keskusteluun mahdollisimman moninainen joukko kansalaisia. Deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa yhtäläiset osallistumismahdollisuudet tarkoittavat yhtäläistä todennäköisyyttä tulla kutsutuksi tilaisuuteen, toisin sanoen satunnaisotantaa. (Elstüb 2014, 173–174.) Pelkkä satunnaisotanta ei kuitenkaan takaa monipuolista osallistujajoukkoa. Esimerkiksi yksilöiden asenteet, kyvyt ja kiinnostukset, olosuhteet, elämäntilanne ja aikataulut vaikuttavat siihen, miten todennäköisesti he osallistuvat kansalaisfoorumin toimintaan (Karjalainen ja Rapeli 2015; Neblo ym. 2010). Kutsuttujen itsevalinnalla on siten suuri merkitys siihen, minkälaiseksi kansalaisfoorumin osallistujajoukko muodostuu. Mikäli kansalaisfoorumin osallistujamäärä on suuri – esimerkiksi puntaroivissa mielipidemittauksissa voi olla useita satoja osallistujia – satunnaisotanta voi mahdollistaa mielipiteiden moninaisuuden ja asiaksymykseen liittyvät erilaiset näkökulmat (ks. esim. Brown 2018). Kansalaisraadeissa on kuitenkin tavallisesti vain parikymmentä osallistujaa, jolloin edustavuuden saavuttamiseksi on välttämätöntä vaikuttaa osallistujajoukon muotoon niin sanotun stratifioinnin (kiintiöinnin) avulla. Näin varmistetaan, että osallistujajoukko edustaa riittävän hyvin eri väestöryhmiä (Elstüb 2014).

Deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa keskustelun laatua edistetään siten, että niissä kuullaan asiantuntijoita ja keskustelut käydään moderoiduissa pienryhmissä (Morrell 2018, 242; Landwehr 2014). Näistä kaikkia kansalaisfoorumeita yhdistävistä tekijöistä huolimatta erilaiset foorumit voivat käytännössä toimia hyvin eri tavoin, esimerkiksi niiden koko, kesto sekä kytkös poliittiseen päätöksentekoon voivat vaihdella suuresti (Smith ja Setälä 2018). Usein juuri kytköstä poliittiseen päätöksentekoon on pidetty deliberatiivisten kansalaisfoorumien heikkoutena (Hendriks 2016). Riskinä on, että kansalaisfoorumeita käytetään tukemaan päättäjien omaa agendaa tai että niillä jopa pyritään vaientamaan kriittisen kansalaisyhteiskunnan äänet (Curato ja Böker 2016; Meriluoto ja Litmanen, 2019).

Yhdysvalloissa 1970-luvulla kehitetyt kansalaisraadit (*Citizens' Jury*) ovat yksi vanhimpia puntaroivien kansalaisfoorumien malleista. Kansalaisraatien ideana oli soveltaa Yhdysvaltojen oikeusistuinten maallikkojurykäytäntöjen periaatteita, toisin sanoen satunnaisuuteen perustuvaa rekrytointia, todistajien kuulemista sekä puntaroivaa keskustelua, politiikkakysymysten arviointiin. Kansalaisraatien tavoitteena onkin laatia julkilausuma, ja niiden toiminta voi olla monin eri tavoin kytkeytynyt poliittiseen päätöksentekoon (Smith ja Setälä 2018). Kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmässä (*Citizens' Initiative Review, CIR*) kansalaisraadit ovat kytköksissä kansalaisaloitteisiin perustuviin kansanäänestyksiin.

Yhdysvaltojen Oregonin osavaltiossa CIR-muotoiset raadit ovat olleet käytössä vuodesta 2009 alkaen. Niiden tarkoituksena on auttaa äänestäjiä tekemään tietoon perustuvia sekä harakitumpia päätöksiä kansanäänestyksissä (Warren ja Gastil 2015, 569). Raadeista on säädetty osavaltion lainsäädännössä, ja niitä järjestetään säännöllisesti kansalaisaloitteiden edetessä kansanäänestykseen. Niiden järjestäjänä toimii hallinnosta ja viranomaisista riippumaton, voittoa tavoittelematon organisaatio *Healthy Democracy* (Healthy Democracy 2019a). CIR-muotoisessa kansalaisraadissa satunnaisotannan kautta tapahtumaan kutsutut kansalaiset, joita on yleensä 20–24, keskustelevalle kansanäänestyksen kohteena olevasta kysymyksestä. Raati kokoontuu neljänä peräkkäisenä päivänä, joiden aikana se kuulee asiantuntijoita ja eri näkökantojen puolesta puhujia, lukee ja käsittelee erilaista materiaalia sekä keskustelelee aiheesta ohjatusti. Raadin keskustelua ohjaavat ja jäsentävät puolueettomat moderaattorit, joiden tarkoituksena on varmistaa, että raati sujuu suunnitellusti ja sääntöjä noudattaen (Knobloch ym. 2013).

CIR-kansalaisraadin toiminnan keskeinen tavoite on arvioida äänestyskysymykseen liittyvän tiedon luotettavuutta ja olennaisuutta sekä laatia työskentelyynsä perustuva julkilausuma. Julkilausuma sisältää asiakysymyksen keskeisimmät tosiasiat sekä olennaisimmat ja luotettavimmat perustelut ehdotuksen puolesta ja sitä vastaan. Kansalaisraadin päätyttyä julkilausuma jaetaan kaikille äänioikeutetuille ennen kansanäänestystä. Siten äänestäjät voivat hyödyntää raadin pohdintoja oman äänestyspäätöksensä tukena. (Healthy Democracy 2019b.)

Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että CIR-kansalaisraatien laatimia julkilausumia lukeneet kansalaiset pitivät niitä paitsi informatiivisena ja hyödyllisenä, myös luotettavina tiedon lähteenä (Warren ja Gastil 2015). Julkilausumat ovat lisänneet niitä lukeneiden tietoja äänestyksen kohteina olevista kansalaisaloitteista, mikä on osaltaan lisännyt kansalaisen kansalaispätevyyden tunnetta (Knobloch ym. 2019). Toisaalta julkilausuman lukeminen on myös voinut motivoida kansalaisia etsimään lisätietoa asiakysymyksestä (Gastil ja Knobloch 2010; Knobloch ym. 2014). Kansalaisraadin julkilausuman lukeminen voi auttaa myös korjaamaan sellaisia virhekäsityksiä, jotka johtuvat ennakkokäsityksiin ja puolueidentifikaatioon perustuvasta tavoitteellisesta harkinnasta (Már ja Gastil 2019). Julkilausuman lukemisen on myös huomattu vaikuttavan lukijan mielipiteisiin aiheesta – ja siten myös vaikuttaneen äänestyksen lopputulokseen (Gastil ja Knobloch 2010; Knobloch ym. 2014).



## MUSTASAAREN KANSALAISRAATI

### Mustasaaren ja Vaasan kansanäänestys ja mahdollinen kuntaliitos

Nykyinen Mustasaaren kunta muodostui vuonna 1973, kun silloiset Mustasaari, Koivulahti, Björköby, Raippaluoto ja Sulva yhdistyivät. Mustasaaren ja useiden muiden ympäryskuntien liittymistä Vaasaan on 2000-luvulla selvitetty vuosina 2009 ja 2014 valtion aloitteesta. Mahdollisesta kuntaliitoksesta on siis keskusteltu kunnassa jo useita vuosia, mutta kansanäänestystä aiheesta ei aiempien selvitysten yhteydessä ole järjestetty. Vuoden 2017 syksyllä Vaasan kaupunki ja Mustasaaren kunta käynnistivät kuntaliitosneuvottelut, joiden tavoitteena oli muodostaa sopimus Mustasaaren kunnan liittymisestä osaksi Vaasan kaupunkia. Edellisistä selvityksistä poiketen tämä prosessi toimeenpantiin osin Mustasaaren kunnan omasta aloitteesta. Tammikuussa 2019 neuvotteluiden tuloksena syntynyt yhdistymissopimusehdotus hyväksyttiin valtuustoissa molemmissa kunnissa. Jo aikaisemmin Mustasaaren valtuusto oli päättänyt, että kuntaliitoksesta toimitetaan Mustasaassa neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys.

Mustasaaren ja Vaasan kuntaliitosta koskeva kansanäänestys järjestettiin 17.3.2019. Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä äänestysikäiset Mustasaaren kuntalaiset äänestivät siitä, hyväksyvätkö he ”Mustasaaren kunnan ja Vaasan kaupungin välisen kuntaliitoksen yhdistymissopimusehdotuksen ja sen liitteiden mukaisesti”. Vastausvaihtoehtoja oli kolme: kyllä, ei, en ota kantaa. Kansanäänestyksessä selvä enemmistö (61,3%) äänesti kuntaliitosta vastaan. Mustasaaren valtuusto päätti 2.4.2019 kokouksessaan, ettei Mustasaari hyväksy kuntaliitosta yhdistymissopimuksen mukaisesti.

Kuntaliitos on ollut Mustasaassa voimakkaasti kuntalaisia jakava ja vahvoja tunteita herättävä kysymys. Mustasaassa noin seitsemän ihmistä kymmenestä puhuu äidinkielenään ruotsia ja vain alle kolme kymmenestä suomea, kun taas Vaasassa selkeän enemmistön äidinkieli on suomi. Kielikysymys olikin keskeinen asiakysymys kuntaliitoksen kannalta. Kuntaliitoskannoissa oli selviä eroja kieliryhmien ja kunnan eri osien välillä: liitoksen kannatus on suurinta suomenkielisten joukossa ja lähellä Vaasaa sijaitsevassa kunnan keskustaajamassa, kun taas kannatus laskee siirryttäessä maaseudulle ja saaristoon. Kunnan ruotsinkielinen enemmistö suhtautui liitokseen selvästi suomenkielistä väestöä varauksellisemmin (Strandberg ym. 2018). Julkinen keskustelu aiheesta on ollut polarisoitunutta ja kiivasta, ja äitynyt jopa häirinnäksi ja uhkailuksi (Svenska Yle 30.1.2019). Jakolinja on näkynyt paitsi poliitikkojen keskuudessa, myös paikallismediassa.

Kuntaliitoksen kannattajat perustelivat liittymistä Vaasaan toiminnallisilla ja strategisilla syillä, kuten tehokkaammalla hallinnolla, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen toimintaedellytysten parantamisella sekä paremmilla vaikutusmahdollisuuksilla valtakunnan tasolla. Kuntaliitoksen vastustajat puolestaan perustelivat kantaansa liitoksen tuomalla epävarmuudella liittyen ruotsin kielen asemaan, maaseudun kehitykseen ja lähidemokratiaan. Erityisesti huoli ruotsinkielisten muuttumisesta vähemmistöksi on toistunut perusteluissa vastustaa liitosta. Toisaalta on esille nostettu myös tarve parantaa suomenkielisten palvelujen laatua Mustasaassa. (Strandberg ym. 2018.)

Mustasaaren tapaus on esimerkki tilanteesta, jossa keskustelu kansanäänestyskysymyksen ympärillä on vahvasti polarisoitunut ja herättää voimakkaita tunteita. Tällöin päätöksestään epävarman äänestäjän voi olla vaikea löytää puolueetonta ja luotettavaa tietoa äänestyspäätöksensä tueksi.

Harkitun ja eri näkökulmat huomioivan päätöksen tekemistä voivat hankaloittaa myös saatavilla olevan tiedon ylitarjonta ja ristiriitaiset argumentit.

### **Mustasaaren kansalaisraadin kulku**

Kuntaliitosta koskeva kansalaisraati järjestettiin PALO-hankkeen tutkijoiden aloitteesta ja toimesta. Mustasaaren kunta tai Vaasan kaupunki eivät osallistuneet raadin suunnitteluun, rahoittamiseen tai toteuttamiseen kunnan tarjoamia tiloja lukuun ottamatta. Näin haluttiin välttää tilanne, jossa kansalaisraadın puolueettomuus kyseenalaistettaisiin. Vaikka Mustasaaren kansanäänestys ei perustunutkaan kansalaisaloitteeseen, kansalaisraadissa seurattiin CIR-kansalaisraadın menettelytapoja. Healthy Democracy Oregon -organisaatio myös koulutti kansalaisraadın järjestäjiä ja moderaattoreita.

Kansalaisraati kokoontui kahtena peräkkäisenä viikonloppuna helmikuussa 2019 Mustasaaren kunnantalon valtuustosalissa. Yhdysvalloissa järjestetyt CIR-kansalaisraadit (Healthy Democracy 2019b), työskentelevät neljänä peräkkäisenä päivänä, mutta viikonlopputyöskentelyllä haluttiin varmistaa arkena työssäkäyvien mahdollisuudet osallistua raadin toimintaan. Mustasaaren kansalaisraati työskenteli pääasiassa suljetuin ovin. Näin haluttiin taata raadin työrauha sekä myös varmistaa, etteivät raatilaiset joudu ulkopuolisen painostuksen kohteeksi polarisoituneessa keskusteluilmapiiirissä. Raadin jäsenet työskentelivät etunimillään. Osallistujien nimiä ei annettu julkisuuteen lukuun ottamatta raadin jälkeen medialle toimitettua listaa niistä jäsenistä, jotka antoivat erillisen suostumuksensa yhteystietojen jakamiseen. Raatilaisilta myös pyydettiin, että he antavat haastatteluja medialle vasta raadin julkilausuman julkistamisen jälkeen. Raati-prosessin läpinäkyvyyden varmistamiseksi raadin toimintaperiaatteista ja ohjelmasta tiedotettiin PALO-hankkeen nettisivuilla sekä mediatiedotteissa. Lisäksi ensimmäisenä raativiikonloppuna yleisöllä ja medialla oli mahdollisuus seurata asiantuntijoiden ja kunnallispoliitikkojen puheenvuoroja ja kysymys- ja vastauspaneelja.

Oman haasteensa muodosti kunnan kaksikielisyys. Jotta kumpaankin kieliryhmään kuuluvat mustasaarelaiset voisivat osallistua, kansalaisraati päätettiin toteuttaa kaksikielisesti siten, että kukin osallistuja sai puhua halutessaan ruotsia tai suomea. Myös kaikki raadin käytössä ollut materiaali oli saatavilla molemmilla kielillä. Lisäksi raadin kulusta ja keskusteluiden sääntöjen noudattamisesta vastaavien moderaattorien tuli puhua sujuvasti molempia kieliä ja toimia tarvittaessa tulkkina.

Raadin työskentelyn tavoitteena oli kuntaliitokseen liittyvien argumenttien arviointi ja kehittäminen. Raadin kuultavina olleet poliitikot toimittivat kirjallisesti omat väitteensä kuntaliitoksen puolesta tai sitä vastaan. Lisäksi osallistujat keräsivät ja kehittivät kuntaliitokseen liittyviä perusteluja. Jokainen uusi ja muokattu väite kirjattiin prosessin kuluessa erityiseen sisällönhallintataulukkaan, jonka avulla pidettiin kirjaa myös esimerkiksi äänestyksistä. Raadin aikana osallistujat ideoivat ja käsittelivät yhteensä 45 väitettä.

Raadin työskentelyä ohjasi yhteensä viisi kaksikielistä moderaattoria. Päämoderaattorin tehtävänä oli ennen kaikkea ohjata raatia ruotsiksi ja suomeksi sekä valvoa aikataulujen toteutumista. Lisäksi hän moderoi koko ryhmän keskustelut, jakoi puheenvuorot niissä sekä johti raadissa toimitetut äänestykset. Päämoderaattorin ohella neljä apumoderaattoria osallistuivat pienryhmien keskusteluiden ohjaamiseen. Lisäksi moderaattorit huolehtivat puntaroinnin sääntöjen ja aikarajojen noudattamisesta, tarvittaessa tulkkauksesta, äänenlaskennasta sekä auttoivat



tarpeen vaatiessa muissakin asioissa. Raadin julkilausumaa varten työstämien argumenttien kirjaamisesta vastasi puolestaan kaksi informaatiokoordinaattoria, joista toinen vastasi ruotsinkielisestä ja toinen suomenkielisestä sisällönhallintataulukosta. He muokkasivat ja päivittivät väitteitä ja muita julkilausuman osia raatilaisten ohjeiden mukaan reaaliaikaisesti.

Ensimmäisenä päivänä osallistujat tutustuivat kansalaisraadin tarkoitukseen ja toimintaan sekä perehtyivät kuntaliitoskysymyksiin ja kansanäänestyksiin yleisesti kuulemalla kahta asiantuntijaa ja perehtymällä kirjalliseen materiaaliin. Tämän jälkeen raati harjoitteli puntarointia ja kuuli päivän päätteeksi kahden kuntaliitosta puolustavan ja kahden sitä vastustavan poliitikon puheenvuorot. Toisena päivänä raatilaiset valmistelivat kysymyksiä ja esittivät niitä poliitikoille sekä asiantuntijoille kysymys- ja vastauspaneelissa. Lopuksi raatilaiset ideoivat ja kirjasivat ylös kuntaliitoskysymykseen liittyviä väitteitä jatkotyöstämistä varten.

Kolmantena päivänä raadin tehtävänä oli kehittää kuntaliitokseen liittyvät väitteet siten, että ne olisivat mahdollisimman luotettavia ja olennaisia äänestäjien näkökulmasta. Olemassa olevia kuntaliitosta puolustavia ja vastustavia argumentteja paranneltiin, minkä lisäksi raadilla oli mahdollisuus luonnostella kokonaan uusia väitteitä. Väitteiden luotettavuudesta ja olennaisuudesta myös äänestettiin. Tämän jälkeen niistä valittiin suljetulla äänestyksellä julkilausumaan kahdeksan keskeistä tosiasiaa, kolme tärkeintä perustelua kuntaliitoksen puolesta ja kolme sitä vastaan. Jokaisen puolesta- ja vastaan-perustelun yhteyteen kirjattiin vielä erikseen, miksi kyseinen väite on tärkeä. Työskentelyn päätteeksi kansalaisraati hyväksyi yksimielisesti suomeksi ja ruotsiksi laaditun julkilausuman<sup>1</sup>.

Julkilausuma painettiin ja postitettiin kaikille Mustasaaren äänestysikäisille asukkaille (noin 14 800) ja julkaistiin verkossa 25.2.2019, eli vähän yli viikko raatityöskentelyn päättymisen jälkeen. Julkilausuman julkaisupäivänä järjestettiin myös lehdistötilaisuus, jossa järjestäjät esittelivät kansalaisraadin toimintaa ja neljä vapaaehtoista raatilaista lukivat julkilausuman ruotsiksi ja suomeksi.

Raadin jälkeisen lehdistötilaisuuden lisäksi mediaa tiedotettiin kansalaisraadista ennen rekrytointiprosessin ja raadin työskentelyn alkamista. Tällä kolmivaiheisella tiedotuksella tavoiteltiin raadin ja sen julkilausuman tunnettuuden sekä raatiprosessin läpinäkyvyyden lisäämistä. Tiedotuksella haluttiin edistää ensimmäisessä vaiheessa erityisesti kutsukirjeen saaneiden kutsuun vastaamista, toisessa vaiheessa yleisön ja median tietoisuutta raadin työskentelytavoista sekä kolmannessa vaiheessa mustasaarelaiten kiinnostusta samalla viikolla postissa saapuvan julkilausuman lukemiseen. Raadin saamaa mediahuomiota käsitellään myöhemmin raadin ulkoista vaikuttavuutta käsittelevän arvioinnin yhteydessä.

## MUSTASAAREN KANSALAISSRAADIN DEMOKRAATTISUUDEN, DELIBERATIIVISUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

### Arviointikriteerit

Seuraavassa kansalaisraadın toimintaa arvioidaan Knoblochin ym. (2013) kehittämän kolmen kriteerin kautta: a) prosessin demokraattisuus eli ulkoinen ja sisäinen inklusiivisuus b) deliberatiivisuus eli keskustelun analyttinen perusteellisuus ja lopputuotteen laadukkuus sekä

c) raadin ulkoinen vaikuttavuus. Jokaiseen näistä kriteereistä sisältyy useita osatekijöitä, jotka ovat osittain samoja kuin aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa. Analysoimme eri kyselyaineistojen avulla raatilaisten kokemuksia ja arvioita raatiprosessista ja sen lopputuotteesta eli julkilausumasta sekä julkilausuman vaikutuksia äänestäjiin. Toisin kuin esimerkiksi Knobloch ym. (2013), tässä analyysissä ei tarkastella itse keskustelun sisältöä, koska raadin keskusteluja ei nauhoitettu.

Demokraattisuuden arvioinnissa tarkastellaan ensin raadin ulkoista inklusiivisuutta (Young 2000), mikä tarkoittaa sitä, että mahdollisimman moni näkökulma on edustettuna keskusteluissa. Erityisen tärkeää on se, ettei mikään yhteiskunnallinen ryhmä tule poissuljetuksi keskusteluista. Mikäli tietyn tyyppiset ihmiset eivät ole edustettuina keskusteluissa, heidän kokemuksensa, huolensa tai näkemyksensä tulevat tuskin lausutuiksi. (McLavery 2014; Phillips 1995, 13; Ryan ja Smith 2014.) Useampien ihmisryhmien mukaan tuominen tuo keskusteluun lisää tietoa sekä kokemuksia ja uusia näkökulmia, mikä on omiaan rikastamaan keskustelun ja sen tuloksena olevan julkilausuman sisältöä (Neblo 2015; Phillips 1995; Young 2000). Inklusiivisuudesta huolehtiminen on tärkeää myös siksi, että jonkin ihmisryhmän systemaattinen sivuuttaminen tai epäoikeudenmukainen kohtelu voisi vähentää raadin hyväksyttävyyttä sekä oikeutusta kuntalaisten silmissä. Mustasaaren kansalaisraadin arvioinnissa kiinnitetäänkin huomiota raatilaisten rekrytoinnin vaiheisiin sekä lopullisen raadin edustavuuteen ja näkökulmien monipuolisuuteen siinä.

Niin sanottu sisäinen inklusiivisuus edellyttää sitä, että kaikki osallistujat ja heidän näkökantansa tulevat tasapuolisesti huomioiduksi deliberatiivisessa keskustelussa. Sisäisen inklusiivisuuden kannalta ongelmallista on se, jos esimerkiksi osallistujien sukupuoli, etninen tausta, yhteiskunnallinen asema tai koulutustaso vaikuttaisi heidän mahdollisuuksiinsa ilmaista itseään ja tulla kuuletuiksi. Tässä suhteessa erityisesti prosessien ja moderaattorien tasapuolisuus ovat tärkeitä tekijöitä sen kannalta, että erilaiset näkökannat todella tulevat huomioiduiksi (Landwehr 2014). Kansalaisfoorumeita koskevat aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että yhteiskunnallisten eriarvoisuuksien vaikutusta ei ole täysin pystytty poistamaan (Mendelberg ja Karpowitz 2007). Mustasaaren kansalaisraadin tapauksessa myös kaksikielisyyden vaikutukset on huomioitava.

Raadin deliberaation laadun eli analyttisen perusteellisuuden arviointi perustuu kahteen osatekijään: raadin kartuttamaan tietoon ja äänestyskysymyksestä eri tavalla ajattelevien ihmisten arvojen ja huolenaiheiden huomioimiseen. Puntarointiin perustuvan kansalaisraadin tulee perustua kansalaisten vapaaehtoiselle, keskinäiselle keskustelulle, jossa on mahdollista kuunnella, vastaanottaa ja kehittää näkemyksiä monipuolisesti (Delli Carpini ym. 2004; Grönlund ym. 2014). Aiemmin on huomattu, että tällainen puntarointiin perustuva kansalaisosallistuminen kartuttaa osallistujien tietoja aiheesta ja poliittisesta prosessista yleensä (Fishkin ja Luskin 2005) ja auttaa toisten asemaan asettumisessa (Mendelberg 2002) sekä poliittisesti vastakkaisten mielipiteiden kuulemisessa ja hyväksymisessä (Gutmann ja Thompson 1996). Mitä analyttisemmin raati on toiminut, sitä paremmin näiden vaikutusten tulisi olla näkyvissä (Knobloch ym. 2013). Tarkastelemme myös sitä, missä määrin osallistujat onnistuivat omasta mielestään laatimaan laadukkaan ja hyväksyttävän julkilausuman prosessissa, jossa keskityttiin tasapuoliseen puntarointiin (Knobloch ym. 2013).

Lopulta tarkastelemme kansalaisraadin vaikuttavuutta Mustasaaren äänioikeutettujen keskuudessa. Tätä tarkoitusta varten arvioimme kyselytutkimusten avulla kuntalaisten tietoisuutta raadista ja julkilausumasta tarkastellen myös tässä yhteydessä lyhyesti raadin saamaa mediahuomiota. Lisäksi arvioimme julkilausuman lukemisen vaikutuksia kuntalaisten tietoihin aiheesta,

arvioihin kansalaisraadien luotettavuudesta, kykyyn asettua muiden asemaan sekä kuntaliitosta koskeviin mielipiteisiin.

### Kyselyaineistot

Artikkelissa hyödynnetään useita eri kyselyaineistoja. Tutkimusprojekti alkoi rekrytointikyselyllä, joka lähetettiin satunnaisotannalla valituille kunnan asukkaille (n=1400). Rekrytointikyselyssä tiedusteltiin vastaanottajan halukkuutta osallistua kansalaisraatiin sekä kysyttiin mielipiteitä muun muassa kuntaliitoksesta ja paikallispolitiikasta, aiempaa kokemusta poliittiseen toimintaan osallistumisesta sekä tavanomaisia demografisia tietoja.

Itse kansalaisraadien aikana osallistujat (n=21) vastasivat yhteensä viiteen kyselyyn: ensimmäisen päivän aluksi sekä kunkin neljän raatipäivän lopuksi. Kyselyissä oli mahdollisuus antaa palautetta kustakin raatipäivästä: esimerkiksi moderaattoreiden ja muun henkilökunnan toiminnasta, puheenvuorojen jakaantumisesta, muiden raatilaisten käytöksestä, raadissa kuulluista mielipiteistä sekä käytännön järjestelyistä. Lisäksi niissä kysyttiin osallistujien kuntaliitosasenteista ja mitattiin heidän tapaansa kohdata ja käsitellä erimielisyyttä. Kyselyt olivat pituudeltaan maltillisia, yleensä kymmenkunta monivalintakysymystä. Neljäntenä päivänä, koko raadin päätteeksi täytettiin selvästi pitempi kysely, jossa kysyttiin arvioita raadista kokonaisuutena.

Raadin päättymisen jälkeen tutkijat järjestivät kyselytutkimuskokeen (ks. esim. Mutz 2011), jossa kahdelle satunnaisotannalla valitulle ryhmälle, koeryhmälle (n=500) sekä kontrolliryhmälle (n=500), lähetettiin lähes identtinen kyselylomake. Niissä esitettiin kysymyksiä koskien muun muassa kuntaliitoskantaa, kuntaliitosta koskevaa tietoa, poliittista toimintaa sekä luottamusta eri poliittisiin toimijoihin kohtaan. Kyselyryhmien erona oli, että koeryhmän kyselylomakkeen mukana lähetettiin myös kansalaisraadien vielä julkistamaton julkilausuma. Koeryhmän kyselylomakkeessa kehoitettiin lukemaan julkilausuma ennen vastaamista ja kysyttiin muutama kysymys sen sisältöön liittyen. Koeryhmä sai siis julkilausuman luettavaksi ennen muita kuntalaisia. Kokeen tarkoituksena oli mitata niitä vaikutuksia, joita julkilausuman lukemisella oli ihmisten asenteisiin ja tietoihin. Koeryhmästä 97 vastaajaa palautti lomakkeen määräaikaan mennessä, kontrolliryhmästä 77.

Tutkimushankkeen viimeisessä vaiheessa, kuntaliitoksesta järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen, tutkijat lähettivät kansanäänestyksen jälkeisen kyselyn satunnaisotannalla valituille mustasaarelaisille (n=1000). Tässä kyselyssä kysyttiin laajalti samoja kysymyksiä kuin koekyselyssä, sekä muun muassa vastaajien tuntemuksia äänestyksen tulokseen liittyen ja heidän tietoisuuttaan kansalaisraadien toiminnasta. Kyselyn palautti määräaikaan mennessä täytettynä 244 kuntalaista.

## KANSALAISSRAADIN ARVIOINTI

### Demokraattisuus: ulkoinen ja sisäinen inklusiivisuus

Tammikuun 2019 alussa lähetettiin rekrytointikysely 1400 Mustasaaren äänioikeutetulle asukkaalle, jotka olivat valikoituneet tutkimukseen Väestörekisterikeskuksen tekemällä satunnaisotannalla. Kyselyn mukana lähetetyssä saatekirjeessä kerrottiin raadin työskentelystä ja kulusta, osallistujien rekrytointin kriteereistä sekä osallistujille maksettavasta 500 euron suuruisesta

palkkiosta. Rekrytointikyselyn saaneista noin 23 prosenttia (n=320) vastasi kyselyyn. 73 heistä ilmoitti olevansa kiinnostunut osallistumaan raatiin.

Raadin kokoonpano muodostettiin tästä vapaaehtoisten joukosta siten, että se heijasteli parhaalla mahdollisella tavalla Mustasaaren väestöä pienoiskoossa kielen, asuinpaikan, iän ja sukupuolen mukaan. Asuinpaikka otettiin valintakriteeriksi siksi, että kunnan eri alueiden asukkaila on edelleen vahva paikallisidentiteetti ja eri kylissä suhtauduttiin kuntaliitokseen vaihtelevin tavoin (Strandberg ym. 2018). Lisäksi osallistujajoukkoa muodostettaessa otettiin huomioon vapaaehtoisten kuntaliitosta koskeva kanta mahdollisimman monipuolisen osallistujajoukon muodostamiseksi. Näiden kriteerien perusteella 24 raatiin valittua jäsentä kutsuttiin osallistumaan raatiin. Heistä 18 ilmoitti, että ottaa paikan raadissa vastaan; kuusi kutsuttua joutui joko peruuttamaan osallistumisensa tai vaihtoehtoisesti heitä ei tavoitettu. Näiden kuuden tilalle kutsuttiin mahdollisimman samankaltaiset varahenkilöt, joista kolme hyväksyi kutsun osallistua raatiin. Kaikki ilmoittautumisensa vahvistaneet saapuivat paikalle ja osallistuivat raatiin sen koko keston ajan. Siten raati koostui yhteensä 21 mustasaarelaisesta.

### Taulukko 1. Raadin demografia

Muuttuja	Mustasaari (2019)*	Haluaisi osallistua		Osallistuu raatiin	
	%	n	%	n	%
<i>Sukupuoli</i>					
Mies	50.1	38	52.1	12	57.1
Nainen	49.9	31	42.5	9	42.9
Muu	*	1	1.4	0	0.0
Tieto puuttuu	0.0	3	4.1	0	0.0
<i>Ikäryhmä</i>					
18-24	7.3	4	5.5	1	4.8
25-34	13.4	9	12.3	3	14.3
35-44	18.7	13	17.8	4	19.0
45-54	17.2	11	15.1	5	23.8
55-64	15.6	17	23.3	7	33.3
65-	27.8	16	21.9	1	4.8
Tieto puuttuu	0.0	3	4.1	0	0.0
<i>Äidinkieli</i>					
Ruotsi	69.1	44	60.3	14	66.7
Suomi	28.3	25	34.2	7	33.3
Muu	2.6	1	1.4	0	0.0
Tieto puuttuu	0.0	3	4.1	0	0.0
<i>Asuinpaikka</i>					
Koivulahti ympäristöineen	18.4	15	20.5	4	19.0
Saaristo	10.9	5	6.8	2	9.5
Mustasaaren pohjoisosat	16.7	12	16.4	5	23.8
Sepänkylä-Böle	29.5	25	34.2	7	33.8
Sulva ympäristöineen	13.9	8	11.0	1	4.8
Mustasaaren etelä- ja itäosat	10.6	5	6.8	2	9.5
Tieto puuttuu	0.0	3	4.1	0	0.0
<i>Yhteensä</i>	100.0	73	100.0	21	100.0

\*Väestörekisterikeskus, 2019

Yllä olevasta taulukosta 1 voidaan tarkastella raadin demografiaa verrattuna rekrytointikyselyn perusteella halukkaiden osallistujien populaatioon sekä kunnan asukkaisiin ylipäätään. Taulukosta nähdään, että raatiin halukkaat edustavat kunnan koko väestöä hyvin: yhdenkään ryhmän systemaattista, huomionarvoista poissjääntiä ei ole nähtävillä.

Kansalaisraadin edustavuuden ja moninaisuuden varmistamiseksi järjestäjät olivat asettaneet selkeät, ennalta määrätyt ja julkituodut kriteerit raadin demografisen koostumuksen suhteen. Ottaen huomioon raadin lopulta melko pienen osallistujamäärän, sen osallistujajoukko heijastelee kuitenkin kunnan väestöä melko hyvin sukupuolen, äidinkielen sekä asuinpaikan suhteen: ainoastaan Sulva ympäristöineen on hieman aliedustettuna. Ikäryhmiä tarkasteltaessa huomataan, että yli 64-vuotiaat ovat selvästi aliedustettuina. Kuuden tulonsa peruuttaneen joukossa oli useita vanhimpien ikäluokkien edustajia. Rekrytoinnin viimeisessä vaiheessa tapahtunut itsevalikoituminen siis hieman heikensi raadin edustavuutta suhteessa eri väestöryhmiin. Erityisesti vanhimpien ikäluokkien poissjäänti on melko poikkeuksellista verrattuna moniin aikaisempiin puntaroiviin kansalaisfoorumeihin (ks. esim. Karjalainen ja Rapeli 2015)<sup>2</sup>.

Luonnollisesti haluttiin myös varmistaa, että sekä kuntaliitoksen puolustajat että vastustajat olivat mukana raadissa. Rekrytointikyselyssä tätä mitattiin kysymyksellä: ”[m]itä mieltä olet mahdollisesta Mustasaaren ja Vaasan välisestä kuntaliitoksesta?” Kuntalaisia pyydettiin ottamaan kantaa asteikolla 0–10, jossa 0 tarkoitti kuntaliitoksen ehdotonta vastustusta ja 10 ehdotonta kannattamista. Tässä kysymyksessä raadin osallistujien vastausten keskiarvo oli 5,67 ja keskihajonta 3,44. Sekä vastustajat että kannattajat olivat siis edustettuina raadissa, vaikkakin kuntaliitoksen kannattajilla oli vähäinen yliedustus. Arvot ovat melko samankaltaisia kaikkien vapaaehtoiseksi ilmoittautuneiden joukossa (ka 5.87 / kh 3.94), mutta kaikkien vastanneiden joukossa suhtauduttiin kuntaliitokseen hieman varautuneemmin (ka 4.50 / kh 4.23).

Itse raadissa esille tulleiden näkökantojen monipuolisuutta voidaan tarkastella seuraavan, kansalaisraadin viimeisenä päivänä esitetyn kysymyksen avulla: ”[k]uinka monipuolisia kansalaisraadissa kuulemasi mielipiteet olivat?”. Raatilaisten suuri enemmistö (n=16, 76%) katsoo, että mielipiteet olivat jonkin verran monipuolisia. Neljän raatilaisten (19%) mielestä ne olivat hyvin monipuolisia ja yhden (5%) mielestä vain vähän monipuolisia. Vastauksista välittyy siis se, että raadissa esitettyjen mielipiteiden ja näkökulmien kirjo oli raatilaisten enemmistön mielestä laaja.

Toinen kansalaisraadin arvioinnin kriteeri on sisäinen inklusiivisuus, joka koostuu keskustelujen saavutettavuudesta, moderaattoreiden puolueettomasta toiminnasta ja osallistujien välisestä kunnioituksesta. Keskustelun saavutettavuus on tärkeää raadin demokraattisuuden arvioinnissa; mikäli paikalla olevat ihmiset eivät syystä tai toisesta ymmärrä keskustelua tai pysy osallistumaan siihen, heidän huolenaiheensa ja mielipiteensä eivät pääse esille (Brown 2018; Young 2000).

Kaksikielisyyden vaikutuksia raadin työskentelyyn oli vaikeaa arvioida ennalta. Rekrytointikyselyssä pyydettiin jokaista vastaajaa arvioimaan oma kielitaitonsa asteikolla 0–10 sekä ruotsin että suomen osalta, joten järjestäjillä olisi jonkinlainen kuva siitä, mikä tulkkauksen tarve raadin aikana tulisi olemaan. Kielitaito ei kuitenkaan ollut rekrytointikriteeri, toisin kuin äidinkieli. Enemmistö raadin osallistujista oli ruotsinkielisiä, ja valtaosa heistä osasi suomea hyvin. Tästä johtuen valtaosa raadin aikana tapahtuneesta tulkkauksesta tapahtui ruotsista suomeksi.

Taulukkoon 2 on kerätty raatilaisten vastaukset kysymykseen ”[m]issä määrin sinulla oli tänään vaikeuksia ymmärtää tai seurata keskustelua?” kultakin päiväältä. Kuten taulukosta 2

nähdään, suurimmalle osalle keskustelun seuraaminen tuotti vaikeuksia vain vähän tai ei ollenkaan. Lisäksi vastauksista on havaittavissa, että keskusteluiden seuraaminen helpottui raadin edetessä toisena viikonloppuna, jolloin työskenneltiin pääosin pienryhmissä.

*Taulukko 2. ”Missä määrin sinulla oli tänään vaikeuksia ymmärtää tai seurata keskustelua?”*

N	Ei koskaan	Harvoin	Toisinaan	Usein	Lähes aina
<i>Päivä 1</i>	8	7	5	0	1
<i>Päivä 2</i>	8	8	4	1	0
<i>Päivä 3</i>	8	10	2	1	0
<i>Päivä 4*</i>	7	11	1	0	1

*N=21 (\*n=20)*

Kaikille raadin keskustelut sekä asiantuntijoiden ja poliitikkojen kuulemiset – kielitaito-, tulkkaus- tai muista ongelmista johtuen – eivät kuitenkaan olleet helppoja seurata. Kysymyksen avulla ei pystytty täysin varmasti selvittämään, johtuiko tämä käytetystä kielestä vai itse aiheen lähestyttävyydestä. Yksittäisiä vastauksia tarkasteltaessa kuitenkin huomataan, että kaikkien, joilla oli ”usein” tai ”lähes aina” vaikeuksia seurata keskustelua, äidinkielenä oli suomi. Toinen huomionarvoinen seikka yksittäisiä vastauksia tarkasteltaessa on, että vain yhdellä osallistujalla oli ”usein” tai ”lähes aina” vaikeuksia seurata keskustelua kahtena eri päivänä, muilla vain yhtenä päivänä tai ei lainkaan.

Keskeinen osatekijä prosessin demokraattisuuden arvioinnissa liittyy osallistujien kokemukseen moderaattoreiden onnistumisesta. Moderaattoreiden toimintaa koskevaa tutkimusta on verrattain vähän (ks. Landwehr 2014). Pienryhmissä moderaattorit ohjasivat keskustelua ja jakoivat puheenvuoroja. Näin ollen he huolehtivat ryhmän sisäisestä inklusiosta (ks. Young 2000) eli varmistivat, että kaikki saivat varmasti sanoa mielipiteensä eikä kukaan dominoi keskustelua.

Koska moderaattoreilla oli raadin aikana keskeinen rooli keskustelun ohjaajina sekä myös tulkkeina ja ääntenlaskijoina, raadin demokraattisuuden takaamiseksi oli tärkeää, että osallistujat pystyivät luottamaan moderaattoreiden puolueettomuuteen. Jokaisen raatipäivän päätteeksi heiltä kysyttiin: ”[o]livatko kansalaisraadin moderaattorit oikeudenmukaisia? Suosivatko moderaattorit tänään jompaakumpaa kantaa?”. Lisäksi viimeisenä päivänä pyydettiin arvioimaan: ”[y]htenä kokeilun tavoitteena oli toteuttaa raati mahdollisimman puolueettomalla tavalla. Kuinka tyytyväinen olet tältä osin?”

Mikäli moderaattoreiden onnistumista arvioidaan heidän puolueettomuutensa osalta, he suoriutuivat tehtävästään erinomaisesti. Läpi raadin osallistujat olivat lähes poikkeuksetta sitä mieltä, että moderaattorit eivät suosineet kumpaakaan osapuolta. Vain toisena raatipäivänä yksi vastaaja koki moderaattoreiden suosineen toista osapuolta. Osallistujista suuri enemmistö oli myös tyytyväinen raadin puolueettomuuteen: 13 vastaajaa oli tyytyväisiä tältä osin, kun taas seitsemän oli erittäin tyytyväisiä. Palautekyselyistä on kuitenkin mahdotonta tulkita, mikä raadin puolueettomuuden toteutumisessa ei täysin onnistunut tai kumpaan suuntaan raadin koettiin olevan kallellaan.



Raati- ja osallistujien välistä keskinäistä kunnioitusta mitattiin kysymällä: ”[m]issä määrin sinusta tuntui tänään siltä, että muut osallistujat kohtelivat sinua kunnioittavasti?” Vastauksista nähdään, että jokaisena päivänä kaikki osallistujat kokivat muiden kohdelleen heitä kunnioittavasti joko ”lähes aina” tai ”usein”. Kuitenkin mielenkiintoinen havainto on, että niiden, jotka kokivat muiden osallistujien käyttäytyneen kunnioittavasti ”lähes aina”, väheni hieman raadin edetessä; ensimmäisenä päivänä näin koko 20 raatilaista, viimeisenä 13 vastaajaa. Vaikka ero jakaumissa ei ole suuri, tämä löydös on silti yllättävä ottaen huomioon sen, että raadin kuluessa osallistujat oppivat paremmin tuntemaan toisensa.

Yksi selitys vastauksille saattaa piillä raadin ohjelmassa: mitä pidemmälle raati eteni, sitä enemmän työtä tehtiin pienemmissä ryhmissä yhden suuren ryhmän sijaan. Lisäksi aiheen käsitteilyssä siirryttiin koko ajan yksityiskohtaisempiin asioihin ja tarkempaan analyysiin. Saattaa olla, että tarkka ja intensiivinen työ pienissä ryhmissä muutti keskusteluiden sisältöjä sekä äänensävyjä verrattuna raadin alkupuolen varsin yleiseen, isossa ryhmässä käytyyn puntarointiin. Toisaalta on otettava huomioon, että deliberaation sääntöjä ja normeja korostettiin eritoten ensimmäisenä päivänä. Vaikka näistä muistutettiin raadin edetessä, on mahdollista, että kaikille keskusteluohjeet eivät pysyneet mielessä raadin edetessä.

Sisäisen inklusion kannalta on myös olennaista tarkastella, kokivatko osallistujat ryhmäpaineita. Jokaisen päivän päätteeksi kysyttiin: ”[m]issä määrin tänään tunsit painetta olla samaa mieltä jostain sellaisesta, mistä et ollut varma?” Vastaukset näihin on esitetty alla taulukossa 3.

*Taulukko 3. Raatilaisten kokema paine*

N	Ei koskaan	Harvoin	Toisinaan	Usein	Lähes aina
<i>Päivä 1</i>	12	6	3	0	0
<i>Päivä 2</i>	12	8	1	0	0
<i>Päivä 3</i>	8	7	6	0	0
<i>Päivä 4</i>	8	8	5	0	0

*N=21. Kysymys: ”Missä määrin tänään tunsit painetta olla samaa mieltä jostain sellaisesta, mistä et ollut varma?”*

Osa osallistujista koki toisinaan tuntevansa painetta olla samaa mieltä jostain sellaisesta, mistä ei välttämättä ollut samaa mieltä. Lisäksi nämä tuntemukset selvästi lisääntyivät raadin edetessä, kun siirryttiin tiedon hankinnasta väitteiden muokkaamiseen ja paranteluun sekä itse julkilausuman laatimiseen. Toisaalta enemmistö kuitenkin koki painetta vain harvoin tai ei ollenkaan. Osallistujilta kysyttiin toisena ja kolmantena raatipäivänä: ”[j]os tunsit painetta olla samaa mieltä, kuvaile lyhyesti, miksi tai kenen taholta tunsit painetta”. Avoimista vastauksista voidaan päätellä, että suurin paine tuntuu tulleen raadin tiukasta ohjelmasta ja aikarajoituksista, sillä tämän mainitsi useampi osallistuja ainakin jossain muodossa. Yksi kertoi paineen tulleen moderaattorin taholta, joka antoi epäselviä ohjeita; yksi kertoi argumentoinnin muuttuneen epäselvemmäksi ja henkilökohtaisemmaksi kuin ensimmäisenä kahtena päivänä, kun taas vain yksi mainitsi ryhmäpaineen.

## Deliberatiivisuus

Raadin tiedonkäsittelyn laadukkuuden eli analyttisen perusteellisuuden arviointi perustuu kahteen osatekijään: raadin kartuttamaan tietoon sekä kuntaliitoksesta eri tavalla ajattelevien ihmisten arvojen ja syvempien huolenaiheiden huomioimiseen. Kriteerin arvioinnissa tarkastellaan raatilaisten vastauksia kyselylomakkeisiin, joihin he vastasivat ensimmäisen päivän aluksi sekä kunkin päivän päätteeksi.

Raadin oppimisvaikutuksien mittaaminen perustui itsearviointiin. Raatilaisilta ei siis kysytty esimerkiksi tietokysymyksiä, koska näiden ei haluttu vaikuttavan raadin keskusteluihin tai muuhun työskentelyyn. Raatilaisten karttuvaa tietomäärää kolmen ensimmäisen päivän aikana mitattiin kysymyksellä ”[k]uinka paljon enemmän tiedät kuntaliitoksesta tämän päivän keskustelujen jälkeen aiempaan verrattuna?” Raadin ohjelman mukaisesti sen ensimmäinen ja etenkin toinen päivä käytettiin pääasiassa uuden kuntaliitosta koskevan tiedon hankkimiseen. Siispä ei ole yllättävää, että tietotaso kasvoi eniten näinä päivinä. Jo kolmantena päivänä enemmistö tunsi ymmärtävänsä aiheita yhtä hyvin kuin edellisenä päivänä, mistä voidaan tulkita, että huomattavin tietotason nousu oli tapahtunut aikaisempina päivinä.

Kultakin raatilaiselta tiedusteltiin myös ”[k]uinka paljon enemmän tietoa tarvitset tehdäksesi varmasti hyvän päätöksen kuntaliitoksesta?”. Vastauksista nähdään, että raatilaisten luottamus omiin tietoihinsa ja kykyyn tehdä tietoon perustuva päätös kuntaliitokseen liittyen kasvoi merkittävästi raadin aikana. Ensimmäisen päivän jälkeen vain kolme vastaajaa ilmoitti omaavansa jo tarpeeksi tietoa päätöksen tekoon, kun taas kolmannen päivän jälkeen tämä luku oli jo 17. Raadin päättyessä 20 raatilaista vastasi, että ”luultavasti” tai ”ehdottomasti” oppi aiheesta tarpeeksi raadin aikana tietoon pohjautuvan päätöksen tekemiseksi.

*Taulukko 4. Raadin oppimisvaikutukset*

	N	Aihe hämmentää minua enemmän kuin aiemmin	Ymmärrän aihetta yhtä hyvin kuin aikaisemmin	Ymmärrän aihetta hieman paremmin kuin aiemmin	Ymmärrän aihetta paljon paremmin kuin aiemmin
<i>Kuinka paljon enemmän tiedät kuntaliitokset tämän päivän keskustelujen jälkeen aiempaan verrattuna?</i>	Päivä 1	0	5	8	8
	Päivä 2	0	1	12	8
	Päivä 3	0	11	7	3

  

	N	Tarvitsen paljon enemmän tietoa	Tarvitsen hieman enemmän tietoa	Minulla on jo tarpeeksi tietoa
<i>Kuinka paljon enemmän tietoa tarvitset tehdäksesi varmasti hyvän päätöksen kuntaliitoksesta?</i>	Päivä 1*	2	15	3
	Päivä 2	1	12	8
	Päivä 3*	0	3	17

	N	Ehdottomasti en oppinut	Luultavasti en oppinut	En tiedä	Luultavasti opin	Ehdottomasti opin
<i>Raadin tavoitteena oli oppia kuntaliitoksesta tarpeeksi tietoon pohjautuvan päätöksen tekemiseksi. Opitko omasta mielestäsi tarpeeksi voidaksesi tehdä tietoon pohjautuvan päätöksen?</i>	Päivä 4	0	1	0	7	13

N=21 (\*n=20)

Jotta voidaan arvioida eri näkökulmien puntarointia kansalaisraadin aikana, tarkastellaan seuraavaa kysymystä: ”[k]un asiantuntijat, puolestapuhujat tai muut kansalaisraadin jäsenet ilmaisivat tänään erilaisia mielipiteitä kuin omasi, missä määrin puntaroit niitä huolellisesti?”. Tällä kysymyksellä pyrittiin selvittämään sitä, kuinka huolellisesti osallistujat ottivat molempien osapuolten argumentit huomioon. Vastaukset tähän kysymykseen on esitetty alla taulukossa 5, josta nähdään, että ainakin omaan arvioon perustuen raatilaiset olivat paitsi kykeneviä arvioimaan huolellisesti omasta mielipiteestään poikkeavia näkökantoja, he myös näyttävät kehittyneen tässä raadin edetessä. Toki itsearviointi voi antaa liian optimistisen kuvan siitä, miten eri näkökantoja puntarointiin.

#### *Taulukko 5. Omista poikkeavien näkökantojen puntarointi*

N	Ei koskaan	Harvoin	Toisinaan	Usein	Lähes aina
<i>Päivä 1</i>	0	1	2	14	4
<i>Päivä 2</i>	0	0	1	14	6
<i>Päivä 3</i>	0	0	1	14	6
<i>Päivä 4</i>	0	0	3	9	9

N=21. Kysymys: ”Kun asiantuntijat, puolestapuhujat tai muut kansalaisraadin jäsenet ilmaisivat tänään erilaisia mielipiteitä kuin omasi, missä määrin puntaroit niitä huolellisesti?”

Seuraavaksi tarkastellaan neljännen raatipäivän lopuksi esitettyä kysymystä, jossa pyydetään arvioimaan kuntaliitoksesta eri tavalla ajattelevien ihmisten arvojen ja syvimpien huolenaiheiden ja perustelujen huomioimista raadin aikana. Tässä kysymyksessä oli neljä alakysymystä, joiden vastaukset on esitelty alla taulukossa 6. Vastauksista nähdään, että raatilaisten itsensä mukaan molempien osapuolten argumentit sekä ihmisten arvot ja syvemmät huolenaiheet huomioitiin hyvin, sillä selkeä enemmistö antaa raadille näillä kriteereillä vähintään arvonsanan ”hyvä”.

Kuitenkin on huomionarvoista, että mikäli vastauksille annetaan arvot 0–4 ja nämä yhdistetään summamuuttujaksi, huomataan, että kuntaliitoksen vastustajien arvot ja syvemmät huolenaiheet tulivat paremmin huomioiduiksi (62>57) kuin kuntaliitoksen kannattajien arvot ja

huolenaiheet. Lisäksi kuntaliitosta vastustavien tärkeimpien perusteluiden sekä tosiasioiden puntaroiminen näytti onnistuneen raadilta hieman paremmin (62>58) kuin kuntaliitosta puoltavien.

**Taulukko 6. Kuntaliitoksen kannattajien ja vastustajien arvojen ja syvempien huolenaiheiden huomioiminen sekä eri osapuolten perusteluiden puntarointi.**

N Päivä 4	Hyvin heikko	Heikko	Kohtalainen	Hyvä	Erinomainen
<i>Kuntaliitoksen kannattajien arvojen ja syvimpien huolenaiheiden pohdinta</i>	0	2	5	11	3
<i>Kuntaliitosta puoltavien tärkeimpien perusteluiden ja todisteiden puntaroiminen</i>	0	2	4	12	3
<i>Kuntaliitoksen vastustajien arvojen ja syvimpien huolenaiheiden pohdinta</i>	0	0	4	14	3
<i>Kuntaliitosta vastustavien tärkeimpien perusteluiden ja todisteiden puntaroiminen</i>	0	0	5	12	4

N=21

Julkilausuman hyväksyttävyyden ja laadukkuuden kannalta on olennaista huomata, että se hyväksyttiin raadin viimeisessä äänestyksessä yksimielisesti. Osallistujilla oli tässä äänestyksessä mahdollisuus osoittaa tyytymättömyytensä julkilausumaan, mutta yksikään ei sitä tehnyt. Lisäksi neljännen päivän lopuksi osallistujilta kysyttiin: ”[k]uinka tyytyväinen olet kokonaisuudessaan kansalaisraatiin kuluneiden neljän päivän aikana?”. Yksi osallistuja jätti vastaamatta kysymykseen, mutta kaikki muut 20 raatilaista ilmoittivat olevansa joko tyytyväisiä tai hyvin tyytyväisiä raatiin.

## Vaikuttavuus

Julkilausuma postitettiin kaikille äänioikeutetuille kuntalaisille muutamaa viikkoa ennen 17.3.2019 järjestettyä neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Raadin vaikuttavuutta tarkastellaan kahden aineiston pohjalta: ennen lausuman julkistamista tehdyn, koe- ja kontrolliryhmät sisältäneen kyselytutkimuskokeen sekä kansanäänestyksen jälkeen toteutetun kyselyn avulla. Näiden perusteella arvioidaan ensiksi sitä, kuinka tietoisia mustasaarelaiset olivat raadista sekä julkilausumasta. Tässä arvioidaan myös raadin saamaa julkista näkyvyyttä, koska se kytkeytyy kysymykseen äänestäjien tietotasoon kohdistuvien myönteisten vaikutusten syntymisestä. Lisäksi tarkastellaan, miten hyödyllisenä ja luotettavana julkilausumaa pidettiin ja julkilausuman lukemisen vaikutuksia äänioikeutettujen tietojen karttumiseen ja vastaajien äänestysvarmuuteen.

**Kuntalaisten näkemykset raadista ja raadin medianäkyvyys**

Mustasaarelaiset olivat varsin hyvin perillä raadista ja julkilausumasta. Kuten taulukosta 7 nähdään, vain alle viidennes ei tiennyt mitään raadin toiminnasta. Raadin julkilausuma tavoitti äänestäjät hyvin, koska noin kolme neljästä vastaajista sanoi käyttäneensä aikaansa sen lukemiseen. Julkilausuman lukeneista vastaajista enemmistö piti sitä vähintään melko hyödyllisenä ja kertoi oppineensa joko paljon tai jonkin verran luettuaan listatut kuntaliitoksen kannalta keskeiset tosiasiat. Vain hyvin harva vastasi, ettei pitänyt julkilausumaa lainkaan hyödyllisenä tai ettei saanut lainkaan uusia tietoja julkilausuman keskeisistä tosiasioista.

**Taulukko 7. Kuntalaisten näkemykset raadin työskentelystä sekä julkilausumasta (kansanäänestyksen jälkeinen kysely).**

%	Erittäin tietoinen	Jonkin verran tietoinen	En kovin tietoinen	En lainkaan tietoinen
<i>Missä määrin olet tietoinen kansalaisraadın toiminnasta? (n=238)</i>	11.8	47.5	23.1	17.6
		Olen		En ole
<i>Oletko lukenut kansalaisraadın julkilausuman? (n=231)</i>		79.7		20.3
	Erittäin hyödyllinen	Melko hyödyllinen	Ei kovin hyödyllinen	Ei lainkaan hyödyllinen
<i>Oliko lukemasi kansalaisraadın julkilausuma mielestäsi hyödyllinen? (n=184)</i>	15.2	47.8	34.2	2.7
	Paljon	Jonkin verran	Vain vähän	En lainkaan
<i>Kuinka paljon uutta tietoa sait aiheeseen liittyen lukemalla julkilausuman keskeiset tosiasiat? (n=183)</i>	7.1	48.6	36.6	7.7
	Erittäin luotettavina	Jokseenkin luotettavina	Vain vähän luotettavina	En lainkaan luotettavina
<i>Kuinka luotettavina pidät kansalaisraadın laatimassa julkilausumassa esitettyjä tietoja? (n=182)</i>	9.3	62.6	25.3	2.8

Suuri osa (n. 65%) vastaajista kertoi saaneensa tietoa raadista itse julkilausumasta. Vielä tätäkin suurempi osuus vastaajista (n. 68%) kertoi kuitenkin saaneensa tietoa mediasta. Noin viidennes vastaajista on saanut tietoa sosiaalisesta mediasta ja yhtä suuri osuus perheenjäseniltä, ystäviltä tai työtovereilta. Muualta tietoa raadista saatiin vain vähän; tässä kohtaa tietolähteinä mainittiin enemmän kuin kerran vain raatilaiset.

Se, että suurin osuus vastaajista sai tiedon mediasta, ei ole yllättävää raadin saaman alueellisen medianäkyvyyden takia. Vaikka raati huomioitiin myös radiossa (Svenska Yle 25.2.2019a;

Svenska Yle 26.2.2019) ja televisiossa (Svenska Yle 25.2.2019b), raadin saama näkyvyys keskittyi erityisesti verkko- ja printtimedioihin. Sosiaalisessa mediassa kansalaisraati ei noussut keskeiseksi puheenaiheeksi. Esimerkiksi Twitterissä ja Facebookissa kansalaisraati näkyi lähinnä järjestäjien tiedotuksessa ja mediajuttujen jakoina. Mukana oli ainoastaan muutama yksittäinen kriittisempi Facebook-päivitys, joissa otettiin kantaa kansalaisraadin kokoonpanoon ja puolueettomuuteen.

Mediajulkaisujen sisällön läpikäynti osoitti, että valtaosa kansalaisraatiaiheisista mediakirjoituksista oli pitkälti järjestäjien tiedotukseen perustuvia selostuksia rekrytointiprosessista, raadin kulusta tai julkilausuman sisällöstä. Osa jutuista oli laajempia ja analyttisempia, ja niissä kansalaisraadista kirjoitettiin esimerkiksi suhteessa kunnalliseen kansanäänestykseen, kuntaliitoksen asiakysymyksiin tai kärjistyneeseen keskusteluilmapiiriin. Näiden kirjoitusten pohjalta oli mahdollista havaita joitakin laajempia teemoja, joiden kautta media tarkasteli kansalaisraatia.

Median kiinnostus kohdistui kansalaisraadin käsittelemiin ja kuntaliitoksen kannalta olennaisiin asiakysymyksiin ja erityisesti kielikysymykseen. Näiden käsittely kytkettiin keskustelussa tyypillisesti raadin kuulemien poliitikkojen tai asiantuntijoiden esittämiin näkemyksiin (ks. erityisesti Vasabladet 9.2.2019; 10.2.2019a; 10.2.2019b; Pohjalainen 10.2.2019) tai julkilausumassa esitettyihin väitteisiin (Svenska Yle 25.2.2019c). Asiantuntijakuulemisista kirjoitettiin kuitenkin vähemmän kuin poliitikkojen osuuksista. Tässä suhteessa kansalaisraatia koskeva julkinen kirjoittelu ei siis poikennut merkittävästi tavanomaisesta poliittisesta journalismista.

Asiakysymysten ohella media oli kiinnostunut myös siitä, miten raati voisi toimia ratkaisuna kansanäänestyksen ongelmiin (ks. erityisesti Svenska Yle 17.1.2019; 10.2.2019; Vasabladet 27.12.2019). Huomiota saivat raadin läpinäkyvyys, tasapuolisuus ja puolueettomuus, joissa voidaan katsoa olevan kyse laajemmin raadin oikeutuksesta. Useissa kirjoituksissa tuotiin esiin esimerkiksi se, että vain osa raadin työskentelystä oli avointa, osallistujien nimiä ei tuotu julkisuuksien ja eikä heitä saanut haastatella raadin työn ollessa kesken. Vaikka näitä järjestäjien tekemiä linjauksia käsiteltiin usein vain maininnan tasoilla, jutuista oli havaittavissa huoli raadin läpinäkyvyydestä. Myös raadin puolueettomuus kiinnosti useampaa mediaa, mikä ei ole yllättävää ottaen huomioon asiakysymyksen polarisoituneisuuden. Erityisesti Vasabladet käsitteli jutuisaan (12.2.2019; ks. myös 18.2.2019) kahden raadin jäsenen sitoumuksia Mustasaaren kunnallispolitiikkaan ja kysyi raadin kuulemilta poliitikoilta raadin uskottavuuden vaarantumisesta.

Niin Vasabladet (25.2.2019), Svenska Yle (25.2.2019c) kuin Pohjalainenkin (25.2.2019) haastattelivat raadin päättymisen jälkeen osallistujia heidän kokemuksistaan raadin puolueettomuudesta ja tasapuolisuudesta. Pohjalaisen jutussa (25.2.2019; ks. myös Pohjalainen 10.1.2019; 10.2.2019) raadin tasapuolisuutta lähestyttiin vahvasti kielikysymyksen näkökulmasta. Vaikka osassa julkaisuja esitettiin kriittisiä huomioita järjestäjien tekemiä linjauksia kohtaan, media kirjoitti kansalaisraadista kaiken kaikkiaan melko neutraalisti.

### ***Julkilausuman lukemisen vaikutukset***

Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että CIR-raadin laatima julkilausuma lisäsi sen lukeneiden tietoja käsitelystä aiheesta (Gastil & Knobloch, 2010; Knobloch ym., 2014). Sama havainto on tehtävissä Mustasaassa, mikäli verrataan koe- ja kontrolliryhmän vastauksia keskenään. Molemmissa kyselyissä vastaajia pyydettiin arvioimaan tiettyjen väittämien todenperäisyyttä asteikolla varmasti tosi, luultavasti tosi, luultavasti epätosi, varmasti epätosi tai



’en tiedä’ vastausta. Kysymyksen pohjustuksessa osan väitteistä sanottiin olevan tosia ja osan epätosia.” Lisäksi vastaajia pyydettiin olemaan tarkistamatta vastausten oikeellisuutta internetistä. Tätä seurasi kymmenen kuntaliitokseen ja sen seurauksiin liittyvää väittämää.

Kaikkien kymmenen väittämän vastauksia tarkastellaan siten, että mitataan yhtäaikaaisesti sekä vastausten oikeellisuutta että varmuutta. Yksittäinen vastaus saa arvon 0–4 siten, että 0 tarkoittaa väärää vastausta, mutta varmuutta sen oikeellisuudesta; 1 tarkoittaa väärää vastausta ja vastaajan epävarmuutta vastauksen oikeellisuudesta; ”en tiedä” on saanut arvon 2; arvo 3 tarkoittaa oikeaa vastausta, mutta epävarmuutta vastauksen paikkansapitävyydestä; sekä 4 tarkoittaa oikeaa vastausta ja varmuutta sen oikeellisuudesta. Yhdistämällä 10 kysymystä saadaan summamuuttuja skaalalla 0–40, jossa suurempi arvo tarkoittaa siis paitsi suurempaa oikeiden vastausten osuutta, myös suurempaa varmuutta oikean vastauksen paikkansapitävyydestä. Vastaavasti pienimmät arvot tarkoittavat, että henkilö on vastannut väärin, mutta ollut kuitenkin varma vastauksensa paikkansapitävyydestä. Koe- ja kontrolliryhmien arvot on esitetty alla taulukossa 8.

Vastauksista huomataan, että julkilausuman lukemisella oli vaikutuksia vastaajien tietoihin kuntaliitoksesta. Koeryhmään kuuluvat, jotka olivat lukeneet julkilausuman ennen vastaamista, onnistuivat tunnistamaan väitteiden totuusperäisyyden selvästi kontrolliryhmää paremmin. Näin ollen Mustasaaren kansalaisraadin tulokset ovat linjassa aikaisempien tutkimusten kanssa, joissa on havaittu CIR-menettelyn lisänneen äänestäjien tietotasoa ja korjanneen virheellisiä käsityksiä (Már ja Gastil 2019).

Alla taulukossa 8 on esitetty myös julkilausuman lukemisen vaikutus kuntalaisten luottamukseen kansalaisraatia kohtaan. Koe- ja kontrolliryhmän kyselyssä kysyttiin asteikolla 0–10 kuinka luotettavina vastaaja pitää kansalaisraadin ”tarjoamia tietoja Mustasaaren ja Vaasan mahdolliseen kuntaliitokseen liittyen? Asteikossa 0 tarkoittaa, ettei vastaaja luota lainkaan ja 10 tarkoittaa, että luottaa täysin. Tuloksista nähdään, että vaikka mustasaarelaiset olivat joukkotiedotusvälineiden kautta tietoisia raadin olemassaolosta, he eivät välttämättä olleet kovin luotettavaisia sen tarjoamia tietoja kohtaan. On mahdollista, että raadin puolueettomuudesta käyty keskustelu mediassa on vaikuttanut tähän. Vasta kun kuntalaiset saivat nähdä raatityöskentelyn tuottaman julkilausuman, kuntalaiset alkoivat luottaa kansalaisraatiin kuntaliitokseen liittyvän tiedon lähteenä.

Viimeiseksi alla olevasta taulukosta 8 nähdään, että julkilausuman lukeminen auttoi kuntalaisia asettumaan paremmin muiden asemaan sekä pohtimaan asiasta eri mieltä olevien näkökantoja. Vastaajia pyydettiin arvioimaan asteikolla 0–4 sitä, kuinka paljon aikaa he äänestyspäättöstä tehdessään käyttivät aikaa kuntaliitoksen puolustajien sekä vastustajien arvojen ja huolien punnitsemiseen. Asteikossa 0 tarkoittaa ”en lainkaan” ja 4 ”käytin paljon aikaa”. Kontrolliryhmään verrattuna koeryhmän jäsenet käyttivät enemmän aikaa muiden arvojen ja huolien punnitsemiseen kuntaliitoskannasta huolimatta. Ottaen huomioon aiheen polarisoituneisuuden sekä julkisen keskustelun kiivauden se, että julkilausuman lukeminen auttoi muiden asemaan asettumisessa sekä toisten näkökantojen huomioimisessa, on rohkaiseva tulos.

**Taulukko 8. Julkilausuman lukemisen vaikutukset (koekysely ja kontrollikysely).**

	Tietoindeksi (0-40; n=167)	Luottamus kansalaisraatiin (0-10; n=172)	Vastustajien näkökantojen puntarointi: (0-4; n=170)	Puolustajien näkökantojen pun- tarointi: (0-4; n=170)
<i>Koeryhmä (julkilausuman sekä kyselyn)</i>	27.1 (0.52)	6.21(0.21)	2.22(0.11)	2.39(0.10)
<i>Kontrolliryhmä (vain kyselyn)</i>	23.8 (0.68)	4.82(0.27)	1.87(0.12)	1.96(0.13)
<i>Yhteensä</i>	25.7 (0.44)	5.59(0.18)	2.06(0.08)	2.20(0.08)
<i>t-arvo (D.F.)</i>	-3.98 (165)	-4.14(170)	-2.11(168)	-2.69(168)
<i>P-arvo</i>	0.0001	0.0000	0.0180	0.0040

Luvut taulukossa kertovat vastausten keskiarvon. Keskiarvot on esitetty suluissa. Koeryhmään kuului 97 vastaajaa ja kontrolliryhmään 77 vastaajaa, mutta vastausten määrät vaihtelevat hieman puuttuvien vastausten takia. Luottamus kansalaisraatiin: ”Kuinka luotettavina pidät seuraavien tahojen tarjoamia tietoja Mustasaaren ja Vaasan mahdolliseen kuntaliitokseen liittyen? Merkitse luottamuksesi asteikolla 0-10 niin, että 0 tarkoittaa, ettei luota lainkaan ja 10 tarkoittaa, että luotat täysin”. Muiden näkökantojen puntarointi: ”Tehdessäsi päätöstä siitä, kuinka aiot äänestää kuntaliitokseen liittyen, kuinka paljon aikaa käytit niiden ihmisten, jotka VASTUSTAVAT ehdotusta, arvojen ja huolien huomioimiseen? Käytä vastaamiseen alla olevaa asteikkoa. 0= En lainkaan, 5= Käytin paljon aikaa”. ”Tehdessäsi päätöstä siitä, kuinka aiot äänestää kuntaliitokseen liittyen, kuinka paljon aikaa käytit niiden ihmisten, jotka PUOLTAVAT ehdotusta, arvojen ja huolien huomioimiseen? Käytä vastaamiseen alla olevaa asteikkoa. 0= En lainkaan, 5= Käytin paljon aikaa”.

Kuten aikaisemmissa tutkimuksissa on huomattu (Gastil ja Knobloch 2010; Knobloch ym. 2014), julkilausuman lukeminen saattaa myös muokata ihmisten näkemyksiä käsiteltävästä aiheesta ja olla siten kytköksissä kansanäänestyksen lopputulokseen. Tämä on nähtävissä myös Mustasaaren kansalaisraadissa julkilausuman kohdalla. Alla olevasta taulukosta 9 nähdään, että kontrolliryhmän vastaajien joukossa oli selvästi enemmän kannastaan epävarmoja kuin koeryhmässä. Lisäksi he suhtautuivat yleisesti kuntaliitokseen myönteisemmin kuin koeryhmän jäsenet. Näyttää siltä, että kansalaisraadissa julkilausuman lukeminen sai etenkin kannastaan epävarmat suhtautumaan kuntaliitokseen kielteisesti. Tämä on mielenkiintoinen lopputulema, etenkin kun ottaa huomioon, että raadin jäsenistössä kuntaliitoksen kannattajilla oli lievä ylliedustus.

**Taulukko 9. ”Hyväksytkö Mustasaaren kunnan ja Vaasan kaupungin välisen kuntaliitoksen yhdistymissopimusehdotuksen ja sen liitteiden mukaisesti?” (koekysely ja kontrollikysely).**

Miten aiot äänestää?	Kyllä	Ei	En ota kantaa/ en aio äänestää
<i>Ryhmä, joka sai julkilausuman sekä kyselyn (koeryhmä n=96)</i>	39.6	59.4	1.0
<i>Ryhmä, joka sai vain kyselyn (kontrolliryhmä n=77)</i>	46.8	41.6	11.7

## JOHTOPÄÄTÖKSET

CIR-mallin mukaisilla kansalaisraadeilla pyritään vastaamaan kansalaisaloitteiden käynnistämien kansanäänestysprosessien ongelmiin. Näin ne ovat esimerkkejä kansalaisfoorumista, jonka vaikutukset ulottuvat sen osallistujajoukkoa laajemmalle. Mustasaaren kansalaisraati oli ensimmäinen kerta, kun CIR-mallin mukainen kansalaisraati järjestettiin Yhdysvaltojen ulkopuolella, ensimmäinen kaksikielinen CIR-raati maailmassa sekä ensimmäinen kerta kun mallia sovellettiin muun kuin kansalaisaloitteeseen perustuvan kansanäänestyksen yhteydessä.

Tässä artikkelissa on kuvailtu Mustasaaren kansalaisraadin kulkua sekä arvioitu raadin onnistumista käyttämällä kolmea kriteeriä: sen demokraattisuutta, raadissa käydyn keskustelun analyyttisyyttä ja lopputuotteen laatua sekä raadin ulkoista vaikuttavuutta. Analyysin perusteella ulkoinen ja sisäinen inklusiivisuus toteutuivat raadissa varsin hyvin. Sisäisen inklusiivisuuden osalta yksittäisillä raatilaisilla oli yksittäisinä päivinä vaikeuksia seurata raadin keskusteluja, mutta pääosa osallistujista pystyi tähän vaikeuksista. Muutamat raatilaiset raportoivat raadin aikana kokemastaan paineesta, ja syiksi mainittiin useimmiten tiukka ohjelma ja aikataulu. Osallistujien keskinäisen kunnioituksen ja moderaattorien puolueettomuuden raatilaiset arvioivat yksinomaan hyväksi. Raadin demokraattisuuden merkitys korostuu, kun otetaan huomioon, kuinka mielipiteitä jakava ja voimakkaita tunteita herättävä aihe kuntaliitoskysymys Mustasaaressa on.

Raadin edetessä osallistujien tiedot käsiteltävästä aiheesta lisääntyivät heidän oman näkemyksensä mukaan selvästi. Suurin osa ilmoitti myös puntaroineensa omista näkemyksistään poikkeavia mielipiteitä huolellisesti. Mitä tulee kuntaliitoksen kannattajien ja vastustajien arvojen, huolenaiheiden ja perusteluiden puntaroimiseen, vähintään 2/3 raadin jäsenistä katsoi näiden tulleen huomioiduksi hyvin tai erinomaisesti. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että raati onnistui kuntaliitoskysymyksen kokonaisvaltaisessa ja perusteellisessa analysoinnissa. Tosin kuntaliitoksen kannattajien näkökulmien puntarointi jäi vastausten perusteella kokonaisuudessaan hieman heikommaksi kuin vastustajien. Tämä on mielenkiintoista siihen nähden, että raadin alkaessa kuntaliitoksen kannattajia oli hienoinen enemmistö. On tärkeää huomioda, että raadin analyyttisen perusteellisuuden sekä sen lopputuotteen laadukkuuden arviointi perustuvat puhtaasti osallistujien itsearviointiin, koska muita arvioitavia kohteita, kuten itse keskusteluita nauhoitetussa muodossa, ei ollut saatavilla.

Mustasaarelaiset olivat kaiken kaikkiaan varsin tietoisia raadista, erityisesti raadin saaman alueellisen medianäkyvyyden sekä kaikille äänestäjille postitetun julkilausuman takia. Mediakirjoitusten sisällöt seurasivat pääosin järjestäjien tiedotuslinjaa ja olivat ajoittaisesta kriittisyydestään huolimatta sävyltään melko neutraaleja. Silti mediassa käyty keskustelu raadin puolueettomuudesta saattoi vaikuttaa siihen, että kuntalaiset alkoivat luottaa kansalaisraatiin kuntaliitosta koskevan tiedon lähteenä enemmän vasta julkilausuman nähtyään. Kyselytutkimuskokeen perusteella julkilausuman lukeminen paransi luottamuksen lisäksi myös äänestäjien tietotasoa kuntaliitoskysymyksestä sekä auttoi muiden asemaan asettumista ja kysymyksestä eri mieltä olevien näkemysten puntaroinnissa. Nämä tulokset ovat linjassa aieman CIR-tyyppisiä raateja koskevan tutkimuksen kanssa (Gastil ja Knobloch 2010; Knobloch ym. 2014; Mar ja Gastil 2019; Knobloch ym. 2019). Julkilausuman lukemisella oli myös vaikutusta mustasaarelaiden kuntaliitoskantoihin. Julkilausuman lukeneen koeryhmän joukossa

selvästi useampi ilmoitti aikovansa äänestää kuntaliitosta vastaan kuin kontrolliryhmässä, ja lisäksi kannastaan epävarmoja oli koeryhmässä vähemmän.

Mustasaaren kokeilu tukee aiempia havaintoja siitä, että CIR-mallin mukaisilla raadeilla on mahdollisuus auttaa äänestäjiä tietoon ja puntarointiin pohjautuvan äänestyspäätöksen tekemisessä. Mustasaaren kokeilu osoittaa myös sen, että CIR-tyyppiset raadit voivat toimia luotetuina tietolähteinä ja auttaa äänestäjiä puntaroimaan monimutkaisia asiakysymyksiä poliittisesti polarisoituneissa konteksteissa. Lisäksi CIR-malli näyttää soveltuvan kansalaisaloitteisiin perustuvien kansanäänestysten lisäksi myös eurooppalaisissa demokratioissa tyypillisiin, vaaleilla valittujen edustajien aloitteeseen perustuviin kansanäänestyksiin. Vaikka lopullisemmat johtopäätökset edellyttävätkin vielä lisäevidenssiä sekä -tutkimuksia, näyttäisi siis siltä, että CIR-tyyppiset kansalaisraadit voisivat osaltaan tarjota ratkaisuja kansanäänestysten ongelmiin. Näin ollen CIR-mallia koskeva tutkimuksemme antaa tukea myös sille käsitykselle, että deliberatiivisia kansalaisfoorumeita voi mielekkäällä ja vaikuttavalla tavalla kytkeä muihin poliittisen päätöksenteon prosesseihin. Tuloksemme puhuvat siis osaltaan myös deliberatiivisten kansalaisfoorumien käytön puolesta.

## VIITTEET

1. Raati valmisti julkilausuman kieliversiota samanaikaisesti. Raatilaisille oli kussakin työskentelyn vaiheessa tärkeää, että jokainen ruotsin- ja suomenkielinen väite vastasivat toisiaan. Neljäntenä päivänä muodostettiin viiden vapaaehtoisen raatilaisen kielikomitea, joka kävi yksityiskohtaisesti läpi julkilausuman ja varmisti, ettei kahden kieliversion välillä ole merkityseroja. Tämän jälkeen kokoon tuivat vielä nelihenket komiteat, jotka korjasivat kummastakin kieliversiosta kielioppi- ja kirjoitusvirheet.
2. Vanhempien ihmisten kohdalla poisjäänti oli yleisintä aivan rekrytoinnin viime hetkellä. Eli kutsun raatiin saaneet eivät joko vastanneet lainkaan tai he kieltäytyivät tai peruuttivat osallistumisensa. Kaikkien kieltäytyneiden kohdalla pyrittiin tilalle rekrytoimaan ilmoittautuneiden joukosta äidinkielen, kuntaliitoskannan, sukupuolen, iän, asuinpaikan suhteen mahdollisimman samankaltainen henkilö, mutta tämä ei aina toteutunut.

## LÄHTEET

- Ackerman, Bruce, Fishkin, James S. 2002. Deliberation Day. *The Journal of Political Philosophy* 10:2, 129–152.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Brown, Mark B. 2018. Deliberation and Representation. Teoksessa Andre Bächtiger, John Dryzek, Jane Mansbridge & Mark Warren (toim.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 171–186.
- Chambers, Simone. 2009. Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy? *Political Theory* 37:3, 323–350.

- Christensen, Henrik Serup, Jäske, Maija, Setälä Maija ja Laitinen Elias. 2016. *Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: HarperCollins.
- Curato, Nicole ja Böker, Marit. 2016. Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Sciences* 49:2, 173–190.
- Elster, Jon. 1998. Introduction. Teoksessa Jon Elster (toim.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–18.
- Elstub, Stephen. 2014. Mini-publics: issues and cases. Teoksessa Stephen Elstub ja Peter McLaverty (toim.), *Deliberative Democracy. Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 166–188.
- Fishkin, James S. ja Lushkin, Robert C. 2005. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. *Acta Politica* 40:3, 284–298.
- Gastil, John ja Knobloch, Katherine R. 2010. *Evaluation Report to the Oregon State Legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review*. Seattle, WA: University of Washington.
- Gutmann, Amy ja Thompson, Dennis. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grönlund, Kimmo, Bächtiger, André ja Setälä Maija. 2014. Introduction. Teoksessa Kimmo Grönlund, André Bächtiger ja Maija Setälä (toim.), *Deliberative Mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press, 1–8.
- Healthy Democracy. 2019a. *About*, URL: <https://healthydemocracy.org/about/>, viitattu 18.4.2019.
- Healthy Democracy. 2019b. *Citizens' Initiative Review*, URL: <https://healthydemocracy.org/cir/>, viitattu 18.4.2019.
- Hendriks, Carolyn. 2016. Coupling citizens and elites in deliberative systems: The role of institutional design. *European Journal of Political Research* 55:1, 43–60.
- Jäske, Maija. 2018. *Democratic Innovations in Finnish Local Politics. Essays on Varieties, Causes and Consequences of Mechanisms for Direct Citizen Participation*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis.
- Karjalainen, Maija ja Rapeli, Lauri. 2015. Who will not deliberate. Attrition in a multi-stage citizen deliberation experiment. *Quality & Quantity* 49:1, 407–422.
- Kestilä-Kekkonen, Elina. 2015. Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina ja Westinen, Jussi (toim.), *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö, 52–63.
- Knobloch, Katherine R., Gastil, John, Reedy Justin ja Cramer Walsh Katherine. 2013. Did They Deliberate? Applying an Evaluative Model of Democratic Deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review. *Journal of Applied Communication Research* 41:2, 105–125.
- Knobloch, Katherine R., Gastil, John, Richards Robert ja Feller Traci. 2014. *Empowering Citizen Deliberation in Direct Democratic Elections: A Field Study of the 2012 Oregon Citizens' Initiative Review*. URL: <https://journals.openedition.org/factsreports/3448>, viitattu 18.4.2019.
- Knobloch, Katherine, Barthel, Michael ja Gastil John. 2019. Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens' Initiative Review on Voters' Political Efficacy. *Political Studies*, tulossa.
- Landwehr, Claudia. 2014. Facilitating Deliberation: The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics. Teoksessa Kimmo Grönlund, André Bächtiger ja Maija Setälä (toim.), *Deliberative Mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press, 77–92.



- LeDuc, Lawrence. 2015. Referendums and deliberative democracy, *Electoral Studies* 38, 139–148.
- Leeper, Thomas. J. ja Slothuus, Rune. 2014. Political Parties, Motivated Reasoning, and Public Opinion Formation. *Advances in Political Psychology* 35:1, 129–156.
- Már, Kristinn ja Gastil, John. 2019. Tracing the Boundaries of Motivated Reasoning: How Deliberative Minipublics Can Improve Voter Knowledge. *Political Psychology*, tulossa.
- McLaverly, Peter. 2014. Inequality and Deliberative Democracy. Teoksessa Stephen Elstub & Peter McLaverly (toim.), *Deliberative Democracy. Issues and Cases*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 34–49.
- Mendelberg, Tali. 2002. The deliberative citizen: theory and evidence. Teoksessa Michael X. Delli Carpini, Leonie Huddy ja Robert Y. Shapiro (toim.), *Research in Micropolitics: Political Decisionmaking, Deliberation and Participation*. Greenwich, CT: JAI Press, 151–193.
- Mendelberg, Tali ja Karpowitz, Christopher. 2007. How People Deliberate about Justice: Groups, Gender, and Decision Rules. Teoksessa Shawn Rosenberg (toim.), *Deliberation, Participation and Democracy*. Basingstoke: Palgrave, 101–129.
- Meriluoto, Taina ja Litmanen, Tapio. 2019. Lopuksi: Voiko osallistamisesta tulla demokratiaa palvelevaa? Teoksessa Taina Meriluoto ja Tapio Litmanen (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Tampere: Vastapaino, 267–275.
- Morel, Laurence. 2001. The rise of government-initiated referendums in consolidated democracies. Teoksessa Matthew Mendelson ja Andrew Parkin (toim.), *Referendum democracy: Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Basingstoke: Palgrave, 47–64.
- Mutz, Diana C. 2011. *Population-based Survey Experiments*. Princeton: Princeton University Press.
- Neblo, Michael A. 2015. *Deliberative Democracy between Theory and Practice*. New York: Cambridge University Press.
- Neblo, Michael A., Esterling, Kevin M., Kennedy Ryan P., Lazer David M. J. ja Anand E. Sokhey. 2010. Who wants to deliberate – and why? *American Political Science Review* 104:3, 566–83.
- Pekola-Sjöblom, Marianne. 2016. *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Phillips, Anne 1995. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press.
- Pohjalainen. 10.1.2019. *Toisena Euroopassa: Mustasaarelaiset ovat saaneet kutsun kansanäänestyksen vaihtoehtoja arvioimaan kansalaisraatiin*. <https://www.pohjalainen.fi/tilaajalle/maakunta/tilaajalle/-7.3187110?aId=1.2844758>, viitattu 27.3.2019.
- Pohjalainen. 10.2.2019. *Mustasaaren kansalaisraati grillasi poliitikkoja: Mihin perustuu väite, että Vaasasta ei saa palvelua ruotsin kielellä?* <https://www.pohjalainen.fi/tilaajalle/maakunta/tilaajalle/-7.3187110?aId=1.2844758>, viitattu 27.3.2019.
- Pohjalainen. 25.2.2019. *”Ihmisiä on hyvin helppo pelotella muutostilanteessa” – Mustasaaren kansalaisraati julkisti oman yhteenvedon kuntaliitosasiasta äänestäjien käyttöön*. <https://www.pohjalainen.fi/tilaajalle/maakunta/tilaajalle/-7.3187110?aId=1.2887825>, viitattu 27.3.2019.
- Qvortrup, Matt. 2017. The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy. *Journal of Democracy* 28:3, 141–152.
- Reidy, Theresa ja Suiter, Jane. 2015. Do rules matter? Categorizing the regulation of referendum campaigns. *Electoral Studies* 38, 159–169.
- Ryan, Matthew ja Smith, Graham. 2014. Defining Mini-publics. Teoksessa Kimmo Grönlund, André



- Bächtiger ja Maija Setälä (toim.), *Deliberative Mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester: ECPR Press, 9–26.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham ja Setälä, Maija. 2018. Deliberative Mini-Publics. Teoksessa Andre Bächtiger, John Dryzek, Jane Mansbridge & Mark Warren (toim.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 300–314.
- Strandberg, Kim, Berg, Janne ja Karv Thomas. 2018. *Kuntalaiskysely 2018 – Raportti*. Mustasaaren Kunta.
- Svenska Yle. 17.1.2019. *Korsholmarna ska få argument för och emot fusion hem på posten – oklart om det kan tina upp klimatet*. [https://svenska.yle.fi/artikel/2019/01/17/korsholmarna-ska-fa-argument-for-och-emot-fusion-hem-pa-posten-oklart-om-det-kan](https://svenska.yle.fi/artikel/2019/01/17/korsholmarna-ska-fa-argument-for-och-emot-fusion-hem-pa-posten-oklart-om-det-kan-tina-upp-klimatet), viitattu 27.3.2019.
- Svenska Yle. 30.1.2019. *Vårddirektör i Korsholm hotades på arbetsplatsen: ”Fusionsfrågan har blivit oproportionerlig”*. <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/01/30/varddirektor-i-korsholm-hotades-pa-arbetsplatsen-fusionsfragan-har-blivit>, viitattu 19.6.2019.
- Svenska Yle. 10.2.2019. *Språk, ekonomi och demokrati – Korsholms medborgarråd tentade politiker och experter om fusion med Vasa*. <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/02/10/sprak-ekonomi-och-demokrati-korsholms-medborgarrad-tentade-politiker-och-experty>, viitattu 27.3.2019.
- Svenska Yle 25.2.2019a. *Yle Vega Österbotten Aktuellt 17: I Korsholm kokar det inför folkomröstningen om en fusion med Vasa eller inte - ett unikt medborgarråd har fått säga sitt i fusionsfrågan*. <https://areena.yle.fi/1-50080994>, viitattu 27.3.2019.
- Svenska Yle 25.2.2019b. *Nyheter TV-nytt: Medborgarrådet: 21 slumpmässigt valda korsholmare bakom utlåtande*. <https://areena.yle.fi/1-4575221>, viitattu 27.3.2019.
- Svenska Yle. 25.2.2019c. *Storleken på staden har betydelse men samtidigt fungerar kommunen bra nu – Korsholms medborgarråd gav sitt utlåtande*. <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/02/25/storleken-pa-staden-har-betydelse-men-samtidigt-fungerar-kommunen-bra-nu>, viitattu 27.3.2019.
- Svenska Yle 26.2.2019. *Yle Vega Österbotten: Medborgarrådet i Korsholm är klara med sitt arbete*. <https://areena.yle.fi/1-50081097>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 27.12.2019. *Forskare välkomnar rådgivande folkomröstning: ”Tvingar politiker att reagera på resultatet”*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/244306>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 9.2.2019. *Politikerna lade korten på bordet om fusionsavtalet mellan Vasa och Korsholm*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/265614>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 10.2.2019a. *Politikerna fick svara på medborgarnas frågor*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/265616>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 10.2.2019b. *Experter svarade på medborgarrådets frågor om fusionsavtalet mellan Vasa och Korsholm*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/266787>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 12.2.2019. *Medborgarrådet i Korsholm: Medlemmars bindningar väcker diskussion*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/267200>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 18.2.2019. *Medborgarrådet har jobbat färdigt – ger utlåtande om en vecka*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/268794>, viitattu 27.3.2019.
- Vasabladet. 25.2.2019. *Rådet har sagt sitt – nu får Korsholmarna utlåtandet hemskickat*. <https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/265988>, viitattu 27.3.2019.
- Warren, Mark. 2009. Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies* 3:1, 3–13.
- Warren, Mark ja Gastil, John. 2015. Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of

Democratic Citizenship. *The Journal of Politics* 77:2, 562–574.  
Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### MIKKO LEINO

VTM, projektitutkija  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
molein@utu.fi

### HENRIK SERUP CHRISTENSEN

PD, akatemiatutkija  
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta  
Åbo Akademi  
henrik.christensen@abo.fi

### MAIJA SETÄLÄ

PhD, professori  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
maiset@utu.fi

### MARI TASKINEN

VTM, projektikoordinaattori  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
mjtask@utu.fi

### MARIA BÄCK

VTT, yliopistonlehtori  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Helsingin yliopisto  
maria.back@helsinki.fi

### KATARIINA KULHA

VTK, projektitutkija  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
kasuku@utu.fi

### KIM STRANDBERG

VTT, professori  
Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta  
Åbo Akademi  
kim.strandberg@abo.fi